

**השפעת שכר מינימום מותאם
על זכותם של אנשים עם מוגבלויות
להשתתפות שוויונית בחברה
ופתרונות מיסוי חלופיים לעידוד
מעסיקים להעסקתם**

פרופ' צילי דגן
ד"ר מיה גפן
הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת בר אילן

אלול תשפ"ב
ספטמבר 2022

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

תודות

אנו מודות למנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי על המימון הנדיב שאפשר את כתיבת הדו"ח.

אנו מודות לסטודנטים אדיר אוחנה, שי עקיבא, יהל נמט וצור בן יצחק שסייעו בביצוע המחקר במסגרת פעילותם בקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן; לסטודנטיות רייצ'ל סמואה (Rachel Samouha), ואבי פסקוביץ (Abby L. Pescovitz) אשר סייעו במחקר במסגרת התמחותן בקליניקה מטעם ארגון בינ"ה; לעוזרי המחקר איתי מזרחי ונעם מוזר.

תוכן עניינים

4.....	תמצית.....
5.....	תקציר
7.....	מבוא
10.....	פרק 1 - תפיסות ומדיניות כלפי אנשים עם מוגבלויות בישראל
13.....	פרק 2 - זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה
13.....	1. חשיבות התעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות
14.....	2. קידום שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בישראל
14.....	א. חוק השוויון:
16.....	ב. האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלות:
16.....	ג. חוק הביטוח הלאומי:
17.....	ד. תוכניות נוספות:
17.....	3. אפשרויות תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות:
17.....	א. תעסוקה מוגנת:
18.....	ב. עבודה כמשתקמים:
18.....	ג. שכר מינימום מותאם:
18.....	פרק 3 - תעסוקת אנשים עם מוגבלויות - נתונים סטטיסטיים
20.....	פרק 4 - שכר מינימום מותאם
20.....	1. שכר מינימום
22.....	2. תקנות שכר מינימום מותאם
23.....	3. עמדות בעד ונגד ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם
25.....	4. ביקורת על תקנות שכר מינימום מותאם – דמיון להסדר החל על בני נוער עובדים
27.....	5. נתונים על העסקת אנשים עם מוגבלויות לאחר תקנות שכר מינימום מותאם
29.....	פרק 5 - מערכת המס והשפעתה על שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה
29.....	1. המטרות הנורמטיביות של דיני המס
29.....	א. שיקולי זהות:
31.....	ב. שיקולי קהילה:
31.....	2. מערכת המס – עידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה
32.....	א. פטור ממס לאנשים עם מוגבלויות:
33.....	ב. מענק עבודה:
33.....	ג. עידוד מעסיקים של עובדים עם מוגבלויות:

34	3. מערכת המס – הטבות עקיפות לעידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה:
35	4. המטרות הנורמטיביות העולות מדיני המס בנוגע לאנשים עם מוגבלויות.....
37	פרק 6 - משפט משווה:.....
37	1. ארה"ב:.....
40	2. אנגליה.....
42	3. אוסטרליה.....
43	4. קנדה.....
45	5. סיכום ממצאים.....
45	פרק 7 - דיני המס כחלופה לשכר מינימום מותאם.....
46	1. המטרות העיקריות בעיצוב דיני המס לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות.....
	א. הסרת חסמים והפנמת החצנות חיוביות אצל המעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלויות:.....
46	46.....
	ב. עידוד/הסרת חסמים אצל אנשים עם מוגבלויות עצמם.....
46	46.....
	ג. שמירה על כבודם של אנשים עם מוגבלויות בעת קביעת מנגנוני המס.....
46	46.....
	2. הסרת חסמים.....
47	47.....
	א. ניכוי הוצאות/פטור לעובד:.....
47	47.....
	ב. ניכוי הוצאות כלליות למעסיקים:.....
48	48.....
	ג. ניכוי מוגבר למעסיקים:.....
48	48.....
	ד. סובסידיות למעסיקים:.....
49	49.....
	ה. תו תקן לעסקים:.....
49	49.....
	ו. מס הכנסה שלילי:.....
49	49.....
	ז. זיכוי לעובדים עם מוגבלות:.....
50	50.....
	סיכום:.....
52	52.....
	רשימה ביבליוגרפית.....

תמצית

מרכזיות התעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות אינה מוטלת בספק, השתתפותם בשוק התעסוקה משפיעה על תדמיתם העצמית, מצבם הכלכלי והחברתי ועל אופן התייחסות החברה אליהם. היא משמעותית להשתלבותם כשותפים שווים בחברה, לקידום עצמאותם ושיפור איכות חייהם. המחוקק הכיר גם הוא בחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, כשייחד לנושא זה את פרק ד' בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח – 1998 כמו גם דברי חקיקה נוספים. זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה מעוגנת גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות אשר נחתמה ואושררה על ידי מדינת ישראל. בנוסף לחקיקה, ניתן למצוא שורה ארוכה של תוכניות ומספר לא מבוטל של גופים ביניהם משרדי ממשלה, גופים רשמיים אחרים ועמותות שונות אשר עוסקים בניסיון לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה. למרות כל אלה הנתונים מלמדים על פערים משמעותיים באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לעומת אחוז המועסקים בקרב שאר האוכלוסייה.

אחד הפתרונות בהם נקט המחוקק אשר מטרתו לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי תוך קיום יחסי עובד מעסיק בין הצדדים, הינו מתן היתר לתשלום שכר מינימום מותאם הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק לעובדים עם מוגבלות, הדבר נקבע בתקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב – 2002. קבלת היתר לתשלום שכר מינימום מותאם מותנית בבקשה שמגיש אדם עם מוגבלות ובמבחי "תפוקה" או "יכולת עבודה" הנערכים לו על ידי גורמים רשמיים. בהתבסס על מבחנים אלה נקבעת "יכולת עבודתו" של העובד עם המוגבלות ביחס לעובדים אחרים ללא מוגבלות באותו מקום עבודה וזו קובעת את האחוז משכר המינימום אשר יתבקש מעסיק לשלם לעובד בהתאם למדרגות הקבועות בתקנות.

בדו"ח זה נציג את הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות המגולמת בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם. פגיעה הנובעת מן העובדה שמדובר בקבוצה היחידה לה נערכים מבחי "יכולת עבודה" ובכך מוחרגת קבוצה זו מכלל האוכלוסייה. הדבר מקבע עמדות של חוסר פרודוקטיביות כלפי אנשים עם מוגבלויות ואת ההבחנה בין אדם "רגיל" לאדם עם מוגבלות, אלה עשויות להשליך על תחום התעסוקה אך גם על תחומי חיים אחרים. בנוסף, שכר המינימום נקבע בישראל כמינימום הדרוש לחיים בכבוד, כך ששכר הנמוך מסכום זה משמעו פגיעה בכבוד והמשך תלותם של אנשים עם מוגבלויות בקצבאות. בנוסף, ההתמקדות בתפוקת עבודתו של עובד עם מוגבלות מתעלמת מערכים נוספים הקיימים בשוק העבודה כגון זמינות, נאמנות מגוון אנושי ועוד. ביקורת נוספת אותה נציג נובעת מהעובדה כי היתר דומה לתשלום שכר מינימום מופחת ניתן לקבוצת אוכלוסייה אחת נוספת והיא בני נוער עובדים. נראה כי הדמיון בין הקבוצות מקבע תפיסות חברתיות הרואות באנשים עם מוגבלויות כמי שתלויים באחרים ולא אנשים אוטונומים משתתפים שווי זכויות בחברה.

נוכח הדברים נציג את האפשרות לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה באמצעות דיני המס. דיני המס קשורים קשר הדוק למערכת התעסוקה והינם חלק אינטגרלי ממנה. בחינת דיני המס ביחס לאנשים עם מוגבלויות מעלה כי הכלים הקיימים מצומצמים ביותר וכי המדיניות בנוגע לשילובם בשוק התעסוקה אינה קוהרנטית. יחד עם זאת נראה כי המטרות הנורמטיביות העומדות בבסיס דיני המס עשויות לתרום לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות התעסוקה. נציע מספר דרכים בהן ניתן לעשות שימוש בדיני מס בכדי לעודד אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה ולעודד מעסיקים להעסיקם תוך צמצום הפגיעה בזכויותיהם הגלומה בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם, זאת כבסיס להמשך דיון בהשפעותיה של כל אחת מהדרכים על כל הגורמים הרלוונטיים.

תקציר

מטרות המחקר

הזכות לתעסוקה תופסת מקום מרכזי אצל העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. על ההכרה בחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל ניתן ללמוד מעיגון הדברים בחקיקה המרכזית העוסקת בזכויותיהם, מהיקף הגופים העוסקים בכך וממבחר התוכניות הקיימות אשר מטרתן קידום שילוב זה. המחוקק בחר במספר דרכים לנסות ולקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה ובעיקר בתעסוקה בשוק החופשי, בין היתר באמצעות איסור הפליה על בסיס מוגבלות, מנגנוני הפליה מתקנת, חובת ביצוע התאמות, חובת יצוג הולם והיתר לתשלום שכר מינימום מותאם. אלה לא הביאו לשינוי המיוחל, שכן למרות עליה מתונה באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות, הפערים בין אחוז המועסקים בקרבם לאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות לא הצתמצם.

ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק לכלל האוכלוסייה, ייחודי רק לקבוצה זו ולבני נוער, ומבוסס על מבחני יכולת או תפוקה הנערכים לעובד עם מוגבלות. היתר זה ניתן במטרה לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות, להפוך את העסקתם למשתלמת יותר ולהביא לכך שיותר אנשים עם מוגבלויות יועסקו בשוק החופשי בהעסקה בה מתקיימים יחסי עובד מעסיק. גם אם המטרה לשמה ניתן ההיתר הינה מטרה ראויה, היתר זה כרוך בפגיעה משמעותית בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, בין היתר פגיעה בזכותם לכבוד, לשוויון ולהשתתפות שוויונית בחברה. קיומו של ההיתר אף מקבע תפיסות חברתיות כלפיהם כאנשים לא פרודוקטיביים, אשר זקוקים לסיוע ותמיכה, תפיסות המשפיעות על כל אדם בנפרד וגם על אנשים עם מוגבלויות כקבוצה.

נוכח אלה, בדו"ח זה ביקשנו לבחון אפשרויות חלופיות, אשר ייתרו את הצורך בשימוש בשכר מינימום מותאם במטרה לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות ולעודד אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה, זאת באמצעות דיני המס. ביקשנו לבחון את התייחסות דיני המס אל אנשים עם מוגבלויות ואל שילובם בתעסוקה בישראל, כמו גם במספר מדינות נוספות, לבדוק את המטרות העומדות בבסיס דיני המס הקיימים ואת האפשרות לעשות שימוש בפתרונות מיסויים נוספים המתבססים על תפיסות נורמטיביות שמטרתן קידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ובחברה בכלל.

מטרתו של דו"ח זה הינה להציג את הביקורת על ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות כפי שהוא קבוע בתקנות שכר מינימום מותאם. ביקורת זו מתמקדת בפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בעיקר נוכח העובדה שהנתונים אינם מעידים על שיפור משמעותי בשילובם בתעסוקה. ביקורת נוספת נובעת מהדמיון בין ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות ושכר מינימום מופחת לבני נוער, דמיון המבסס תפיסות חברתיות של תלות וחוסר אוטונומיה כלפי אנשים עם מוגבלויות. מטרה נוספת של הדו"ח היא להציג את המטרות הנורמטיביות של דיני המס התומכות בעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה ולהציג מספר אפשרויות לעשות שימוש בדיני המס כחלופה לשכר מינימום מותאם. כל אלה כבסיס להמשך דיון בכל אחת מהחלופות.

שיטת המחקר

סקירה משפטית של זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, לרבות תקנות שכר מינימום מותאם ודיני המס, סקירת החקיקה, הפסיקה ומחקרים רלוונטיים. סקירה משפטית של ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת לבני נוער והשוואתו להיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות. סקירה משפטית של דיני המס החלים על אנשים עם מוגבלויות אשר מטרתם עידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה באופן ישיר או עקיף. סקירת

המדיניות בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות, שכר מינימום מופחת ודיני המס החלים על אנשים עם מוגבלויות ב-4 מדינות – ארה"ב, אנגליה, אוסטרליה וקנדה. סקירת דו"חות של ועדות ממשלתיות, משרדי ממשלה וארגוני החברה האזרחית העוסקים בעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. ניתוח ביקורתי של הממצאים.

עיקרי הממצאים

זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות עברו שינוי משמעותי מאז קום המדינה ועד היום. חסד ורחמים אשר היו הבסיס להכרה בזכויותיהם בחקיקה מוקדמת פינו את מקומם להכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד, לשוויון ולהשתתפות שוויונים בחברה. שינוי זה המעוגן בחקיקה ובפסיקה אמור להוות בסיס לכל הסדר משפטי העוסק בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. הזכות לתעסוקה הינה מהזכויות המרכזיות בקרב זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. ההכרה בחשיבות התעסוקה בחייו של כל אדם וגם של אדם עם מוגבלות אינה שנויה במחלוקת, כמו גם יתרונות השילוב בתעסוקה לאנשים עם מוגבלויות כפרטים וכקבוצה ויתרונות שילוב זה למשק בכלל.

נוכח האמור המאמצים לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה הם רבים ומגוונים. דברי החקיקה המרכזיים העוסקים בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות מקדישים חלק משמעותי לזכות לתעסוקה. המחוקק פועל במגוון מישורים במטרה לקדם זכות זאת, בין היתר באמצעות איסור הפליה, הפליה מתקנת, חובת ביצוע התאמות וחובת יצוג הולם כמו גם מספר גדול של גופים ותוכניות אשר מטרתם קידום שילוב זה. למרות האמור הנתונים אינם מעידים על שיפור מספק באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות.

ההיתר לשכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות הנמוך משכר המינימום לשאר האוכלוסיה נקבע בהתבסס על היתר מפורש הקיים בחוק שכר מינימום, זאת למרות האמירות החוזרות על ידי בתי המשפט, מלומדים וקובעי מדיניות על חשיבותו של שכר המינימום ועל קביעתו כחובה קוגנטית אשר אינה ניתנת להתניה. ההיתר לשכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות מבוסס על מבחני יכולת פרטניים הנערכים לאנשים עם מוגבלויות ובפועל מבדל אותם משאר האוכלוסיה. קיומו של ההיתר לא רק שלא הביא לתוצאות המיוחלות של שינוי משמעותי באחוזי המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות אלא שבעצם קיומו הוא מקבע תפיסות חברתיות שמונעות מאנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה ובחברה בכלל, ומנוגד לעקרונות אשר עומדים בבסיס ההכרה בזכויותיהם. נוכח הביקורת והפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הגלומה בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם ונוכח ההכרה בחשיבות עידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה יש מקום למצוא פתרון חלופי להשגת מטרה זו. מערכת המס עשויה להיות פתרון חלופי.

דיני המס משקפים עמדות חברתיות של קובעי המדיניות ועל כן יש למצוא דרכים לשקף באמצעותם גם עמדות העוסקות בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בכלל ובתעסוקה בפרט כפי שאלה עוגנו בחקיקה ובפסיקה. התייחסות דיני המס אל אנשים עם מוגבלויות ואל שילובם בתעסוקה קיימת אומנם אך הינה מצומצמת ואינה קוהרנטית. ניתן לחשוב על שורה של פתרונות מיוסדים אשר עשויים לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, ביניהם ניכוי הוצאות או מתן פטור ממס לעובד עם מוגבלות, ניכוי הוצאות התאמה למעסקים, ניכוי מוגבר על שכר לעובד עם מוגבלות למעסיק, סובסידיות, תו תקן לעסקים, מס הכנסה שלילי או זיכוי (לתשלום) לעובדים עם מוגבלות. לכל אחד מפתרונות אלה יתרונות כמו גם מורכבויות. דו"ח זה מראה את הצורך במציאת פתרון חלופי להיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות נוכח הפגיעה בזכויותיהם ומעלה לדיון את האפשרות למצוא פתרון חלופי במסגרת דיני המס. הפתרונות המובאים מהווים כיוון מחשבה ומצריכים המשך דיון מעמיק בבחינת השלכות כל אחד מהפתרונות על כל הגורמים המערבים.

מבוא

יחס מערכת המשפט בישראל אל זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות עבר שינויים משמעותיים מאז שנותיה הראשונות של המדינה ועד היום. ממתן זכויות על בסיס "מסכנות" ו"חסד" להכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד, לשוויון ולהשתתפות שוויונית בחברה. כמו כן התגבשה ההכרה בכך שהחברה אחראית לחלק מהחסמים איתם מתמודדים אנשים עם מוגבלויות ועל כן עליה מוטלת האחריות להסרת החסמים ולביצוע התאמות אשר יאפשרו את מימוש הזכויות. זכויות אלה עוגנו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות¹ (להלן: "חוק השוויון") ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות² (להלן: "האמנה" או "האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות"). למרות הזמן שחלף מאז חקיקתו של חוק השוויון ואישרור האמנה, אנשים עם מוגבלויות בישראל עדיין חווים קשיים ומתמודדים עם חסמים רבים בכל תחומי החיים. ביניהם מאבקים מתמשכים על שילוב בחינוך, על הזכות לדירור בקהילה, על הכרה בכשרותם המשפטית ועל שילוב בתעסוקה.³

נושא שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה זכה להתייחסות רבה הן בחקיקה והן בתוכניות שונות אשר מטרתן קידום שילוב זה. הדבר נובע הן מההכרה בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, הן מההכרה ביתרונות השילוב בתעסוקה לאנשים עם מוגבלויות מעבר לשכר המשולם והן מההכרה ביתרונות הכלכליים למשק הנובעים משילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה. זכות זו מעוגנת באופן מפורש בחוק השוויון⁴ ובאמנה.⁵ אלה קובעים עקרונות של איסור הפליה על בסיס מוגבלות בתעסוקה, חובת ביצוע התאמות, ומכירים באפשרות לעשות שימוש במנגנוני הפליה מתקנת כמו גם בחובת ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות במקומות עבודה שונים.

אחת הדרכים בהן נעשה נסיון בישראל ובמדינות נוספות לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה הינו באמצעות דיני המס, הן במטרה לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות והן במטרה לעודד אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה. בחינת דיני המס בישראל מגלה התייחסות מועטה ולא קוהרנטית אל אנשים עם מוגבלויות בכלל ואל הרצון לשלבם בשוק התעסוקה בפרט. המטרות הנורמטיביות העומדות בבסיס דיני המס משקפות תפיסות חברתיות, וההחלטות המתקבלות בנוגע לאופן החלת דיני המס הן תולדה של הכרעה חברתית. משמעות הדבר היא כי אם אכן קיים רצון להביא לשינוי תפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות ואם אכן קיימת הכרה בזכויותיהם כפי שעולה מחוק השוויון והאמנה וקיים רצון לשלבם בשוק התעסוקה הרי שעל אלה לבוא לידי ביטוי גם בדיני המס.

אחד הפתרונות בהם נקט המחוקק במטרה לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בשוק החופשי הינו מתן היתר לשלם לאנשים עם מוגבלויות שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק על בסיס מבחני "יכולת עבודה" או תפוקה הנערכים להם.⁶ בדו"ח זה

¹ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

² האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב-13.12.2006)(אושררה על ידי ממשלת ישראל בשנת 2012).

³ פירוט חלק מהתחומים המרכזיים בהם נמשכים מאבקים להכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בישראל, תחומים בהם יישום סעיפי האמנה לוקים בחסר ניתן למצוא בדו"ח צללים לעניין יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2020) אשר נכתב על ידי הפורום האזרחי לקידום האמנה המורכב מעשרות ארגונים, בריכוזם של אירגון "בזכות" ו"בית איזי שפירא", (להלן: "דו"ח הצללים") זמין בכתובת: https://law-clinics.biu.ac.il/files/lawclinique/shared/alternative_report_-_civil_society_forum_israel.pdf

⁴ פרק ד' בחוק השוויון.

⁵ סעיף 27 באמנה.

⁶ תקנות שכר מינימום מותאם (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002 (להלן: "תקנות שכר מינימום מותאם").

נבקש להציג את השיקולים שעמדו בבסיס מתן ההיתר לתשלום שכר הנמוך משכר המינימום לאנשים עם מוגבלויות, את הביקורת על היתר זה ואת הפגיעה המשמעותית בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות אשר היתר זה מגלם. נוכח הביקורת שנציג נטען כי יש למצוא פתרון חלופי להיתר זה, פתרון אשר יעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות אך מבלי שהדבר ילווה בפגיעה בזכויותיהם ונבקש להעלות אפשרות של פתרונות חלופיים באמצעות שימוש בדיני המס.

בפרק הראשון נתאר את השינוי בתפיסות ובמדיניות כלפי אנשים עם מוגבלויות בישראל משנותיה הראשונות של המדינה ועד היום. נציג את השינוי אשר חל ביחס מערכת המשפט אל אנשים עם מוגבלויות, שינוי אשר משפיע גם על תחום התעסוקה. **בפרק בשני** נתמקד בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, נתאר את החשיבות של תעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות ואת עיגון זכותם לתעסוקה בחקיקה. נעסוק גם בתוכניות השונות ובמגוון הגופים העוסקים היום בניסיון לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, בין היתר באמצעות ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם. **בפרק השלישי** נראה כי חרף המאמצים אשר תוארו לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, חרף מגוון התוכניות הקיימות כמו גם מספר הגופים הגדול העוסק בכך. הנתונים מעידים כי הפער בין אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות כמעט ולא השתנה במהלך 20 השנים האחרונות.

בפרק הרביעי נעסוק בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות, נראה כי מדובר בחריגה משכר המינימום הקבוע בחוק למרות החשיבות הרבה המיוחסת לשכר המינימום בישראל. עוד נראה כי ההיתר לתשלום שכר הנמוך משכר המינימום ניתן לאנשים עם מוגבלויות ולבני נוער עובדים בלבד. נציג את פרטי ההיתר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם, כמו גם את מטרת התקנות. נמשיך ונציג את העמדות השונות בנוגע לקיומו של ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם, אחריהן נציג ביקורת נוספת לפיה הדמיון בהיתר הניתן לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות וזה הניתן לתשלום שכר מינימום מופחת לבני נוער מהווה פגיעה נוספת ומשמעותית בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ובתפיסות החברתיות כלפיהם. בסופו של פרק זה נציג נתונים על העסקת אנשים עם מוגבלויות בשכר מינימום מותאם ונראה כי התקנות לא הביאו לשינוי המיוחל אשר עמד בבסיס התקנות.

בפרק החמישי נבחן את האפשרויות לשימוש בדיני המס בכדי לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. נראה כי למטרות הנורמטיביות העומדות בבסיס דיני המס עשויה להיות השפעה על קביעת עמדות חברתיות בנוגע לאנשים עם מוגבלויות ועל שילובם בשוק התעסוקה. נבחן את דיני המס הקיימים היום, את יחסם אל שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, ואת משמעות הדינים הקיימים מבחינת המטרות הנורמטיביות אותן מבקשים דיני המס להשיג. **בפרק השישי** נבחן את יחסן של מספר מדינות נוספות הן לנושא ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות כפתרון אפשרי לקידום שילובם בתעסוקה והן לשימוש אותו הן עושות בדיני המס בכדי לקדם מטרה זו.

בפרק השביעי נציג מספר אפשרויות בהן ניתן לעשות שימוש בדיני המס בכדי לקדם את המטרה העומדת בבסיס ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות. נציג את המטרות העומדות בבסיס השימוש בדיני המס לקידום מטרה זו ואת המורכבויות שבמציאת פתרון אשר יעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות ואנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה אך מבלי שהדבר יביא לפגיעה בזכויותיהם. האפשרויות אותן נציג בפרק זה מהוות בסיס לתחילתו של הליך מחשבתי הדורש המשך דיון מעמיק על השלכות כל אחד מהפתרונות המוצעים על אנשים עם מוגבלויות, על מעסיקים ועל המשק בכלל. אנו מקוות שהדבר יביא את כל הגורמים הרלוונטיים לשקול את האפשרות לשימוש בדיני המס באופן

שייתר את הצורך בתקנות שכר מינימום מותאם וימנע את הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הגלומה בהן.

פרק 1 - תפיסות ומדיניות כלפי אנשים עם מוגבלויות בישראל

כבר משנותיה הראשונות של המדינה ניתן למצוא התייחסות של מערכת המשפט אל אנשים עם מוגבלויות. התפיסה אשר רווחה באותה תקופה היתה תפיסה מבוססת חסד, רצון לסייע ל"חלש" ל"מסכן". התפיסה התבססה על "המודל הרפואי" למוגבלות, משמע, מתן זכויות לאנשים עם מוגבלויות בהתבסס על אבחון רפואי, על הלקות של האדם ועל מקור הלקות.⁷ לעיתים נלקח בחשבון גם במצבו הכלכלי של האדם לצורך מתן ההטבות. מוגבלות נתפסה כטרגדיה אישית, כשאחריות החברה היא לאפשר למי שהוא חלק מהטרגדיה להתקיים. אנשים עם מוגבלויות לא נתפסו כמשתתפים שווי זכויות בחברה והשירותים שניתנו להם ניתנו לרב בנפרד מהשירותים שנתנו לשאר האוכלוסייה.⁸

בשנים מאוחרות יותר, משנות ה-70 ניתן להבחין בשינוי מסוים ביחס מערכת המשפט אל אנשים עם מוגבלויות ובנסיון לקדם שילוב של אוכלוסייה זו בקהילה ולא רק לטפל בה. 9 יתכן ולתהליכים אשר ארעו במקומות אחרים בעולם ובין היתר בארה"ב¹⁰ היתה השפעה על השינוי שהתחולל באותה תקופה בישראל. ביטוי לשינוי זה ניתן למצוא בכמה דברי חקיקה מאותה תקופה. דוגמא לכך היא חוק התכנון הבניה 11 אשר בין הוראותיו קיימת חובה להנגשת מבנים עבור אנשים עם מוגבלויות, בעיקר מבני ציבור¹², בחוק הקלות לחרש¹³ הקובע את החובה לעשות שימוש בכתוביות ובתרגום לשפת סימנים בשידורי טלוויזיה כך שגם אוכלוסייה החירשים תוכל להנות משידורים אלה יחד עם שאר הציבור, ובחוק חינוך מיוחד אשר נחקק בשנת 141988 וקובע את זכותם של ילדים עם מוגבלויות לחינוך חנם עד גיל 21 תוך העדפת שילובם במסגרות חינוך רגילות.

בשנות ה-90 בעקבות התקדמות החקיקה העוסקת בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בעולם¹⁵ ובמיוחד בארה"ב חל שינוי משמעותי ביחס מערכת המשפט בישראל אל אנשים עם מוגבלויות. בארה"ב נחקק בשנת 1990 ה-Americans with Disabilities Act,¹⁶ חוק פדרלי העוסק בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, באיסור הפליה על בסיס מוגבלות ובשוויון הזדמנויות. ה-ADA עוסק בעיקר בתעסוקה ובנגישות לשירותים ולמקומות ציבוריים, תחומים

⁷ דוגמאות לכך הן: חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט – 1959; חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז – 1957; חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשכ"ח – 1968 (תוקן בינתיים לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995) חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969 (שמו של החוק שונה בשנת 2017 לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית- התפתחותית) התשכ"ט -1969).

⁸ אריק רימרמן, שירלי אברמי וטל ארטן-ברגמן "מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות" עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות 287 (אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן עורכים 2007). שם.

¹⁰ בשנות השישים והשבעים בארה"ב התרחשו מאבקים של קבוצות מיעוט שונות להכרה בזכויותיהן, בין היתר "שחורים", נשים וילדים, כחלק מהמאבקים להכרה בזכויות אדם התנהל גם מאבקם של אנשים עם מוגבלויות, להכרה בזכויותיהם. המאבק התנהל על ידי אנשים עם מוגבלויות בעצמם ולא על ידי אחרים אשר דיברו בשמם. "Nothing about us without us" הפכה לסיסמת המאבק. אנשים עם מוגבלויות נלחמו כדי לקבל החלטות על גורלם בעצמם, על זכותם להיות שותפים בכל החלטה הנוגעת לחייהם. James Charlton, Nothing about us without us: disability oppression and empowerment (1998).

¹¹ חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.

¹² משמעות הוראות אלה בראי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הינה כי גם להם עומדת הזכות להגיע למבני ציבור ולקבל את השירותים לו הם זקוקים יחד עם שאר האוכלוסייה ולא באופן סגרגטיבי.

¹³ חוק הקלות לחרש, התשנ"ב – 1992.

¹⁴ חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988. קשיים ביישום החוק הובילו להתדיינות חוזרות בבית המשפט העליון בנוגע למשמעות העדפת השילוב הקבועה בו, בין היתר בג"ץ 7081/93 שחר בוצר ואח' נ' המועצה המקומית "מכבים רעות" ואח', פ"ד נ(1) 19 (1996); בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך, פ"ד נ(5) 834 (2002), בעקבותיו תוקן החוק ונוסף לו פרק ד'1: שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

¹⁵ רימרמן, אברמי וארטן, לעיל ה"ש 8, 295.

¹⁶ Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C. § 126 (1990) (להלן: "ADA")

בהם למרות עקרונות השוויון הכלליים הקיימים במערכת המשפט בארה"ב הפערים בין אנשים עם מוגבלויות לכלל האוכלוסיה נותרו גדולים. ה-ADA נתפס כמהפיכה, הוא מבטא מעבר רשמי של מערכת המשפט הפדרלית ל"מודל חברתי" של המוגבלות,¹⁷ משמע, מכיר באחריות החברה לחסמים העומדים בפני אנשים עם מוגבלויות בדרכם להשתלב בחברה ועל כן גם באחריותה להסרת החסמים. מטרת החוק היא למנוע הפליה על בסיס מוגבלות כפי שזו אסורה על בסיס גזע, צבע עור, מין ומוצא.

באותה תקופה גם במערכת המשפט בישראל התרחשו שינויים, בשנת 1992 נחקק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו¹⁸ אשר הרחיב את השיח בנושא זכויות אדם בישראל. חקיקת חוק היסוד יחד עם חקיקת ה-ADA הובילו לתחילתו של הליך חקיקה מואץ של זכויות אנשים עם מוגבלויות. בשנת 1998, בהתאם להמלצות ועדת כ"ץ¹⁹ נחקק בישראל חוק השוויון. החוק בעת חקיקתו כלל ארבעה פרקים - פרק העקרונות מעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלויות לשוויון, לכבוד ולהשתתפות שוויונית בכל תחומי החיים. בנוסף קובע פרק זה את זכותו של כל אדם עם מוגבלות לקבל מענה המתאים לצרכיו הייחודיים על מנת לאפשר לו חיים עצמאיים ככל הניתן תוך מיצוי מלוא יכולתו, כמו גם את זכותו לקבל החלטות הנוגעות לחייו ואת זכותו לקבל שירותים יחד עם כלל האוכלוסיה. הפרקים הנוספים אשר נחקקו באותה עת הינם ספציפיים יותר - פרק העוסק בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, הקובע איסור הפליה על בסיס מוגבלות בקבלה לעבודה, בתנאי ההעסקה ובפיטורין ואף קובע חובת ביצוע התאמות על ידי המעסיק, התאמות אשר יאפשרו את העסקתו של אדם עם מוגבלות. פרק נגישות לתחבורה ציבורית ופרק אשר על בסיסו הוקמה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. החוק הושלם בשנת 2005 ונוסף לו פרק העוסק בנגישות.²⁰

חוק השוויון נחשב למהפיכה בכל הנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, מעבר לזכויות אשר עוגנו בו באופן מפורש, הביא החוק לשינוי תפיסתי רחב. לא עוד חסדים, או קבלת הטבות על בסיס "מסכנות" כי אם זכויות, זכויות המעוגנות בחוק. הטרמינולוגיה בחוק השוויון השתנתה, החוק אינו עוסק עוד ב-"נכה", "מפגר" או הגדרות נוספות בהן נעשה שימוש בחקיקה מוקדמת יותר כפי שפורט בתחילתו של פרק זה כי אם ב-"אדם עם מוגבלות" משמע, אדם עם מוגבלות הוא ראשית כל "אדם" והלקות היא רק חלק ממנו. הגישה החדשה הדגישה את המעבר מפטרנליזם לקבלת החלטות על ידי האדם עצמו, מעבר מסגרגציה לקבלת שירותים יחד עם שאר הציבור ובעצם את זכותם של אנשים עם מוגבלויות להיות משתתפים שווים זכויות בחברה תוך הטלת חובת ביצוע התאמות ומתן תמיכה אשר תאפשר השתתפות זו. זאת ועוד, על פי הגישה החדשה נדרשת התייחסות אל אנשים עם כל סוגי המוגבלויות כאל קבוצה אחת ולא עוד חלוקה לפי סוג הלקות, האבחון או מקור המוגבלות. כל אדם עם מוגבלות זכאי לזכויות הקבועות בחוק השוויון מבלי שמקור או סוג המוגבלות ישפיע על זכאותו.²¹ בחינת לשון חוק השוויון מלמדת כי היא דומה מאוד ללשון חוק-יסוד: כבוד האדם ומכך ניתן ללמוד על

¹⁷ שירלי אברמי ואריק רימרן "חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל – האומנם שוויון זכויות?" ביטחון סוציאלי 68, 51, 54 (תשס"ה); Janet E. Lord and Michael Ashley Stein, *United States Ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Would it Make a Difference?*, *Advancing the rights of Persons with Disabilities: A Us-Iran Dialogue on Law, Policy, and Advocacy* 21, 22 (2011).

¹⁸ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.
¹⁹ דו"ח הועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלויות (1997). הועדה מונתה אחרי תחילת הליכי חקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, הליכי החקיקה נעצרו עם הקמת הועדה וחודשו לאחר שזו הגישה את מסקנותיה.

²⁰ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005.

²¹ תרצה ליבוביץ, **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות**, מדריך לחוק (2001).

החשיבות אותה מייחס המחוקק לחוק השוויון.²² באופן דומה התייחס לכך גם בית המשפט העליון בקובעו בנוגע לחוק השוויון כי "החוק דובר אלינו בלשון נאצלה כמוהו כחוקי יסוד."²³

מאז חקיקתו של חוק השוויון לא נפסקה הפעילות ליישום ולקידום העקרונות הקבועים בו. זאת באמצעות חקיקת חוקים המתבססים על העקרונות הקבועים בחוק השוויון, השפעתו על דברי חקיקה מאוחרים, הן על ידי שימוש בלשון החוק²⁴ והן על ידי איזכורו באופן מפורש,²⁵ ובאמצעות התקנת תקנות מכוח החוק.²⁶ גם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ממשיכה ופועלת ליישום של חוק השוויון במגוון דרכים.²⁷

ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ומחויבותה של מדינת ישראל לזכויות אלה באה לידי ביטוי גם בחתימתה של מדינת ישראל על האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות בשנת 2007 ואישורה בשנת 2012 האמנה מעגנת בין היתר את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לאוטונומיה, לשוויון, לכבוד, ולהשתתפות בכל תחומי החיים וקובעת איסור הפליה על בסיס מוגבלות.²⁸

למרות השינוי בתפיסות כלפי אנשים עם מוגבלויות כפי שתוארו עד עתה, למרות החקיקה המתקדמת ואישרור האמנה, אנשים עם מוגבלויות עדין מופלים לרעה בתחומי חיים שונים ועדין נתקלים בחסמים שונים בבואם לממש את זכותם להשתתפות שוויונית בחברה.²⁹ דוגמאות לכך ניתן למצוא³⁰ במאבק המתמשך להכרה בזכותם של אנשים עם מוגבלויות למגורים בקהילה ולא במוסדות, תוך קבלת הסיוע הדרוש להם לצורך כך.³¹ במאבק המתמשך לנגישות הבא לידי ביטוי בהמתנה להתקנת תקנות אשר טרם הותקנו ובדחיות חוזרות ונשנות של חובות הנגשה, גם כאלה אשר הותקנו תקנות בעניין. בנוסף, מאבקם של אנשים עם מוגבלויות לכשרות משפטית נמשך, זאת גם לאחר תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות,³² עדיין מתמנים בישראל מספר גדול של אפטרופסים, אפטרופסות היא עדיין

²² לשון סעיף 1 בחוק השוויון: "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות." ²³ כב' השופט חשין בבג"ץ 6790/98 אברץ נ' פקיד הבחירות ירושלים, פ"ד נב(5) תשנ"ח/תשנ"ט 335, 323 (1998).

²⁴ דוגמא לחקיקה מאוחרת אשר מבוססת על לשון חוק השוויון והעקרונות אשר נקבעו בו - חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו - 2005. ²⁵ סעיף 4 בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א - 2001 קובע באופן מפורש כי זכויות לנפגע עבירה שהוא אדם עם מוגבלות ינתנו לפי חוק השוויון.

²⁶ דוגמאות לתקנות אשר הותקנו מכוח חוק השוויון: תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשנ"ג-2013; תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), תשע"ח-2018.

²⁷ פירוט על פעילות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים אשר הוקמה כאמור מכוח חוק השוויון ניתן למצוא באתר האינטרנט של הנציבות בכתובת:

https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights/govil-landing-page

²⁸ את נוסח האמנה המלא ניתן למצוא באתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת:

<https://www.gov.il/he/Departments/legalinfo/crpd>

²⁹ אברמי ורימרמן, לעיל ה"ש 17 מציינים במאמרם שורה של סיבות בגינן חקיקה בלבד, מתקדמת ככל שתהיה, אין בה די כדי לחולל שינוי אמיתי במעמדם של אנשים עם מוגבלויות בחברה, הם מסבירים כי שינוי מעמד תלוי לא רק בחקיקה כי אם גם בכוחות חברתיים, פוליטיים וכלכליים.

³⁰ דו"ח הצללים, לעיל ה"ש 3.

³¹ רק לאחרונה נחקק חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב - 2022 המכיר בזכות לחיים עצמאיים ואוטונומיים אשר על פי הגדרת החוק המופיעה בסעיף 1 משמעותם, "חיים שמאפשרים לאדם לבחור את אורח חייו ולקבל החלטות באשר אליהם, ובכלל זה לבחור את מקום מגוריו בהתאם לאפשרויות הבחירה שיש לכל אדם, להשתתף בחברה ובקהילה ולנהל את חייו באוטונומיה ובעצמאות;" הליך התקנת התקנות ליישום של החוק רק החל ויש לראות כיצד יישומו הדברים.

³² חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו - 2016. התיקון נחשב למהפיכה בתחום הכשרות המשפטית, במסגרתו נקבעו בין היתר חלופות לאפטרופסות (יפוי כוח מתמשך ותמיכה בקבלת החלטות), נקבעו עקרונות לאפטרופסות ועוגנה מרכזיותו של רצון האדם לעומת טובתו.

האפשרות השכיחה עבור אדם אשר יש לו קושי בקבלת החלטות ועדין מתנהלים תיקי אפוטרופסות ללא שמיעת האדם עצמו.³³

בתחום התעסוקה, למרות השיפור במעמדם של אנשים עם מוגבלויות בישראל כפי אשר פורט, למרות העיגון המפורש של זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה ואיסור הפליה על בסיס מוגבלות בחוק השוויון ובאמנה ולמרות קיומן של תוכניות שונות בתחום כפי שנפרט בפרק 2 בדו"ח זה, עדיין קיימים הבדלים משמעותיים בין אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לבין כלל האוכלוסיה, הבדלים שאף התחדדו והחמירו בתקופת מגיפת הקורונה. עדיין קיימים קשיים בביצוע התאמות במקומות עבודה, התאמות אשר מטרתן לאפשר את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, עדיין קיימים חסמים בהעסקת אנשים עם מוגבלויות גם במגזר הציבורי חרף קיומה של חובת ייצוג הולם, ועדין ממשיכים להתקיים מפעלים מוגנים בהם מועסקים אנשים עם מוגבלויות במסגרות סרגטיביות הפוגעות בזכויותיהם.

בפרק הבא, נרחיב על זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, נסקור בקצרה דרכים שונות אשר ננקטו במטרה לנסות ולקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ובין היתר ההיתר לתשלום שכר הנמוך משכר מינימום לאנשים עם מוגבלויות בניגוד לכלל האוכלוסיה.³⁴ בסוף הפרק נציג את הנתונים בנוגע לאנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בכדי לבחון האם התכניות הקיימות הביאו לתוצאה המבוקשת.

פרק 2 - זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה

1. חשיבות התעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות

אין מחלוקת בין חוקרי התחום על חשיבות התעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות, לתרומה המרכזית של שילוב בעולם התעסוקה לקידום מעמדם של אנשים עם מוגבלויות כמשתתפים שווים בחברה, לקידום עצמאותם, הערכתם העצמית ואיכות חייהם.³⁵ היות אדם חלק מעולם התעסוקה הינה משמעותית לא רק מסיבות כלכליות אלא גם מרכזית לתדמיתו העצמית של אדם ולאופן בו החברה רואה אותו.³⁶ מייקל אוליבר, ממיסדי תחום לימודי המוגבלות ומהוגי "המודל החברתי" של מוגבלות³⁷ אומר בספרו³⁸ כי בחברה קפיטליסטית תעשיתית עבודה היא יותר מרק אמצעי לקיום. אדם שלם הוא אדם עובד, העבודה הינה חלק מחיי החברה של אדם, היא מקנה לו תחושת ערך עצמי ותחושת שייכות לקהילה. משמע, לדבריו יכולתו של אדם להשתלב בשוק העבודה היא ההבחנה שבין האדם ה"נורמטיבי" לאדם ה"חריג". הכרה זו בחשיבות התעסוקה בחייהם של אנשים עם מוגבלויות יחד עם ההכרה הגוברת בזכויותיהם הובילה ליצירת פתרונות שונים לעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה על ידי גורמים שונים כפי שיפורט בהמשך. שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה מעבר להיותו חלק מזכויותיהם הבסיסיות הינו גם כדאי למשק מבחינה

³³ דו"ח הצללים, להלן ה"ש 3.

³⁴ שם.

³⁵ אריק רימרן ושירי כץ "מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון" ביטחון סוציאלי 65, 111 (2004).

³⁶ אלישבע ברק-אוסוסקין "הלעולם קוגנטי? דרכו של בית הדין בנתיבי ההגמשה לאור עקרון תום הלב" ספר אליקה ברק-אוסוסקין, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים 59, 104 (2012).

³⁷ נטע זיו, שגית מור ואדוה איכנגרין "מבוא לימודי מוגבלות בעברית - שדה אקדמי בהתהוות" לימודי מוגבלות: מקראה 38 (שגית מור, נטע זיו, ארלין קנטר, אדוה איכנגרין וניסים מזרחי עורכים, 2016).

³⁸ Michal Oliver, The Politics of Disablement: A Sociological Approach, New York: St. Martin's Press (1990). דבריו מובאים בתרגום לעברית אצל: נטע זיו ודבורית גלעד "שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק והבניה חברתית של מוגבלות" לימודי מוגבלות: מקראה 83 (שגית מור, נטע זיו, ארלין קנטר, אדוה איכנגרין וניסים מזרחי עורכים, 2016).

כלכלית הן מבחינת העלייה בתוצרת המשק (תמ"ג) והן מבחינת התועלת הכלכלית לתקציב המדינה.³⁹

2. קידום שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בישראל

ההבנה של חשיבות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלויות, יחד עם קושי של חלק ניכר מהם להשתלב בכוחות עצמם בשוק התעסוקה, הובילה לכך שמלבד העיגון החקיקתי של הזכות לתעסוקה בחוק השוויון ובאמנה, מופעלות תוכניות תעסוקה שונות עבור אנשים עם מוגבלויות. תוכניות אשר נועדו לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, להסיר חסמים מסוגים שונים, ולתת פתרונות לאלה שאינם מצליחים להשתלב בשוק התעסוקה בכוחות עצמם. נפרט פירוט קצר של חלק מהפתרונות והתוכניות הקיימים ביניהם גם ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות.

א. חוק השוויון:

כפי שפורט⁴⁰, חוק השוויון מבטא שינוי בהתייחסות מערכת המשפט בישראל אל זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.⁴¹ פרק ד' בחוק השוויון עוסק כולו בתעסוקה וקובע **איסור הפליה על בסיס מוגבלות בתעסוקה וחובת ביצוע התאמות**,⁴² בכך הפכה "מוגבלות" לעילה היחידה לאיסור הפליה בתעסוקה המעוגנת בחוק נפרד.⁴³ על פרק התעסוקה חלים כמו על שאר חלקי חוק השוויון העקרונות הכלליים הקבועים בחלקו הראשון של החוק, זכותם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד, לחירות, להשתתפות שוויונית בחברה ולקבלת מענה לצרכיהם הייחודיים באופן שיאפשר להם לחיות את חייהם בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד.⁴⁴

איסור הפליה על בסיס מוגבלות בחוק השוויון מתייחס לעובד או מועמד לעבודה הכשיר לתפקיד בכל שלבי ההעסקה, בקבלה לעבודה (כולל במבדקי קבלה לעבודה), בתנאי עבודה, קידום, הכשרות, פיטורין והטבות הניתנות בהקשר של פרישה.⁴⁵ הפליה בתעסוקה על פי חוק השוויון הינה-

³⁹ תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית, תארא ייעוץ וניהול פרויקטים מחלקת המחקר, 1 (2016); אילון ברכפלד, מדד התפוקה כחסם בתעסוקת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשוק קפיטליסטי, 59 (2021).

⁴⁰ ראה פרק 1 בדו"ח זה.

⁴¹ שם.

⁴² חוק השוויון, פרק ד'.

⁴³ איסור הפליה בתעסוקה בישראל, אינו ייחודי לאנשים עם מוגבלויות. מדובר בקבוצה אשר לא זכתה להתייחסות בחוקי איסור הפליה בתעסוקה עד לחקיקתו של חוק השוויון. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח – 1988 קובע בסעיף 2 איסור הפליה בתעסוקה על בסיס שורה של קריטריונים: מין, נטייה מינית, מעמד אישי, הריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ גופית, הורות, גזע, גיל, דת, לאום, ארץ מוצא, מקום מגורים, השקפה, מפלגה ושירות מילואים. אומנם יש דעות לפיהן, ניתן היה לבסס איסור הפליה גם על בסיס מוגבלות מכוח חוק זה, מאחר ורשימת העילות אינה רשימה סגורה כפי שמציינת אלישבע ברק – אוסוסקין במאמרה לעיל ה"ש 36, 104. אך הדבר אינו חד משמעי נוכח העובדה שהמחוקק מצא לנכון להוסיף עילות לרשימה במהלך השנים כפי שעשה בענין טיפולי פוריות והפריה חוץ גופית אשר נוספו לרשימה בשנת 2007 בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 11), התשס"ז – 2007. כך גם איסור הפליה על בסיס מקום מגורים אשר נוסף רק בשנת 2014 בתיקון מס' 22 לחוק. ולא להסתמך על העובדה כי אין מדובר ברשימה סגורה. עילת המוגבלות לא נוספה לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, אך כאמור בשנת 1998 נחקק חוק השוויון אשר כולל איסור הפליה על בסיס מוגבלות. ד"ר שגית מור במאמרה "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה מתיקון הפרט לתיקון החברה" עיוני משפט לה 97, 115 (2012). מתייחסת לעיגון איסור הפליה על בסיס מוגבלות בחוק נפרד ומציינת כי הדבר עלול מחד להנציח את השונות של אנשים עם מוגבלויות ושל איסור הפליה כלפיהם לעומת קבוצות אחרות באוכלוסיה, מאידך הדבר מבסס את יחודיות הפליה ואת הצורך להתמודד איתה לעיתים באופן שונה מאשר עם הפליה נגד קבוצות אחרות, בין היתר על ידי ביצוע התאמות. שם, 116.

⁴⁴ סעיף 2 לחוק השוויון.

⁴⁵ חוק השוויון, סעיף 8. הסעיף קובע כי פעולה או המנעות מפעולה המתחייבת מהדרישות המהותיות של התפקיד לא תחשב כהפליה.

"לרבות אי-ביצוע התאמות הנדרשות מחמת צרכיו המיוחדים של אדם עם מוגבלות אשר יאפשרו את העסקתו";

כשהתאמות משמען התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד, שעות העבודה, מבדקי קבלה לעבודה, הכשרה והדרכה, ונוהלי העבודה.⁴⁶ כשלמעסיק עומדת הגנת נטל כבד מידי.⁴⁷

בשנת 2006 מכוח חוק השוויון⁴⁸ הותקנו תקנות העוסקות בהשתתפות המדינה במימון ביצוע ההתאמות הנדרשות מכוח החוק, זאת בכדי להקל על הנטל המוטל על המעסיקים. התקנות קובעות השתתפות מקסימלית של המדינה בעלות ההתאמות לכל עובד כשסכום ההשתתפות המקסימלי גדל ככל שמדובר במעסיק קטן יותר, משמע, מעסיק המעסיק מספר קטן יותר של עובדים.⁴⁹

חובה נוספת המעוגנת בחוק השוויון בפרק התעסוקה הינה **חובת ייצוג הולם** של אנשים עם מוגבלויות במקומות עבודה,⁵⁰ משמע, הטלת חובה על מעסיקים לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות במקומות העבודה, חובת הייצוג ההולם נקבעת בהתאם לסוג וגודל המעסיק. מעסיק על פי חוק השוויון עליו חלה החובה לפעול לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות הינו מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים, למעט משרד הממשלתי או יחידת סמך שלו שהוראות סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) חלות עליהם.⁵¹ כל מעסיק המעסיק 100 עובדים ומעלה, למעט המדינה ויחידות סמך שלה, חייב לעמוד ביעד ייצוג הולם של 3% עובדים עם מוגבלות בקרב עובדיו, זאת מכוח צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות.⁵² בנוסף, כל מעסיק ציבורי גדול המעסיק 100 עובדים ומעלה מחוייב להגיע לייצוג הולם בין עובדיו של 5% אנשים עם מוגבלות משמעותית,⁵³ כך גם משרדי ממשלה ויחידות סמך שלהם.⁵⁴

לצורך בחינת עמידת המעסיקים בחובת הייצוג ההולם אין חובה על עובד לחשוף את מוגבלותו בפני המעסיק, ואין חובה על מעסיק לברר עם עובדיו האם יש להם מוגבלות. במקום זאת, המוסד לביטוח לאומי יצליב בין נתוני העובדים במקום העבודה, לבין נתוני אנשים עם מוגבלות המוכרים למערכות השונות, על מנת ליידע את המעסיקים אם הם עומדים בדרישות החוק. נתונים אלה יהיו שקופים לציבור ויתפרסמו באתר נציבות השוויון.⁵⁵ מעסיקים שאינם

⁴⁶ שם.

⁴⁷ על פי סעיף 8 לחוק השוויון, נטל כבד מידי מוגדר כך, "נטל כבד מדי" - נטל בלתי סביר בנסיבות הענין, בהתחשב, בין היתר, בעלות ההתאמה וטיבה, בגודל העסק ובמבנהו, בהיקף הפעילות, במספר העובדים, בהרכב כוח האדם, ובקיומם של מקורות מימון חיצוניים או ממלכתיים לביצוע ההתאמה." לפירוט על השתתפות המדינה בעלות ההתאמות, ראה פרק 2 בדו"ח זה.

⁴⁸ ההסמכה לשר הרווחה ולשר האוצר להתקין את התקנות נקבעה בסעיף 17 בחוק השוויון.

⁴⁹ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), תשס"ו - 2006.

⁵⁰ סעיף 9 לחוק השוויון.

⁵¹ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959.

⁵² צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957.

⁵³ סעיף 9ב.ב (ב) לחוק השוויון. אדם עם מוגבלות משמעותית מוגדר כאחד מאלה: אדם עם דרגת נכות בשיעור 40% לפחות המוכרת על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, רשות המיסים או משרד הבריאות, אדם עם דרגת נכות בשיעור 20% לפחות הזכאי לשיקום תעסוקתי או משתתף בתוכנית תעסוקה, כמפורט בחוק, אדם הזכאי לשכר מינימום מותאם, או אדם הזכאי לשירותי רווחה בשל מוגבלותו, מאת האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, השירות לטיפול באדם עם אוטיזם או אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁵⁴ סעיף 15א חוק שירות המדינה (מינויים), לעיל ה"ש 51.

⁵⁵ סעיף 9ד. לחוק השוויון. נציבות השוויון פרסמה בחודש אוגוסט 2021 נתונים אודות ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בגופים ציבוריים גדולים. מהנתונים עולה כי 61% מהגופים הציבוריים הגדולים עומדים ביעד ההעסקה של 5% ומעלה עובדים עם מוגבלות משמעותית. 26% עומדים ברמה בינונית (3.5%-5%), 12% עומדים ברמה נמוכה (2%-3.5%) ו-1% אינם עומדים ביעד כלל.

https://www.gov.il/he/departments/news/public_employers_quota_compliance_2020_news

עומדים בדרישות החוק, יחויבו להגיש תכנית עבודה להגדלת שיעורי הייצוג ההולם ובה שורה של צעדים לקידום התעסוקה. לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוקנו סמכויות אכיפה לתבוע תביעה אזרחית מעסיקים שלא עומדים ביעדים, וכן להוציא צווים לגופים ציבוריים על מנת לחייב אותם לעמוד בדרישות החוק.⁵⁶

ב. האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלות:

האמנה כאמור⁵⁷ מעגנת את זכותם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד, לשוויון ולהשתתפות שווה בכל תחומי החיים ובין היתר בתחום התעסוקה. סעיף 27 לאמנה עוסק כולו בנושא עבודה ותעסוקה וקובע בין היתר את זכותם של אנשים עם מוגבלויות לעבוד בשוויון עם אחרים ולקבל הזדמנות להתפרנס מעבודה שנבחרה. עוד קובע הסעיף איסור הפליה על בסיס מוגבלות ואת זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתנאי עבודה הוגנים וטובים.

ג. חוק הביטוח הלאומי:

במסגרת הוראותיו של חוק הביטוח הלאומי⁵⁸ נקבעה הזכאות לקצבת נכות, זכאות המבוססת על אובדן כושר השתכרות של מגיש התביעה. משמע, קצבת נכות משולמת היום רק לאדם אשר הוכיח בין היתר שבשל ליקוי אשר הוכר על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא איבד את כושרו להשתכר או שכושרו להשתכר נפגע באופן משמעותי בנוסף עליו להוכיח אובדן הכנסה לתקופה של 90 יום לפחות.⁵⁹ התלות בין זכאות לקצבה לאובדן כושר השתכרות והכנסה הביאה למצב בו אנשים עם מוגבלויות נמנעו מלצאת לעבודה מחשש לאובדן הקצבה.⁶⁰

ההכרה בחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ומתוך מטרה לעודד אותם לעשות זאת⁶¹ הובילה לכך שבשנת 2008 תוקן חוק הביטוח הלאומי,⁶² בהתאם לתיקון, הפגיעה בקצבה בשל הכנסה מעבודה תהיה הדרגתית, כך שהכנסתו של אדם משכר עבודה ומהקצבה ולאחר ההפחתה בקצבה יחד תהיה תמיד גבוהה מסכום הקצבה.⁶³ נתונים אשר נאספו בשנים שלאחר התיקון מעידים כי חרף עליה מסוימת במספר מקבלי קצבת נכות אשר השתלבו בשוק העבודה התיקון לא הביא לשינוי משמעותי.⁶⁴

⁵⁶ להרחבה על נושא ייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלויות ראה: עינת אלבין ושגית מור, ייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל, **עבודה חברה ומשפט** ט"ו 75 (2018).

⁵⁷ ראה פרק 1 בדו"ח זה.

⁵⁸ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995 (להלן: "**חוק הביטוח הלאומי**").

⁵⁹ סעיף 195 לחוק הביטוח הלאומי. החוק קובע 4 רמות של אובדן כושר השתכרות, 60%, 65%, 74% או 100% כמפורט בסעיף 209(א) בחוק הביטוח הלאומי.

⁶⁰ מור, מתיקון הפרט לתיקון החברה, לעיל ה"ש 43, 100.

⁶¹ שם.

⁶² חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח – 2008. תיקון החוק מכונה "חוק לרון" מאחר ונחקק בעקבות המלצות ועדה ציבורית אשר בראשה עמד השופט אפרים לרון.

⁶³ ההפחתה מהקצבה תחל נכון להיום משכר עבודה של 5,500 ש"ח עד לשכר מקסימלי של 13,300 ש"ח שאז לא תשולם קצבה כלל, כמפורט באתר המוסד לביטוח לאומי בכתובת:

<https://www.btl.gov.il/benefits/Disability/Pages/100per.aspx>

על שעמד בבסיס תיקון החקיקה ניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 101) (קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה), התשס"ז – 2007, "מטרתו של החוק המוצע היא, כאמור, להסיר או למתן את החסמים הקיימים היום בחוק בהקשר זה, באופן שיעודד השתלבותם בשוק העבודה של אנשים עם מוגבלויות. ליבת התיקון המוצע נוגעת ליצירת מנגנון חדש, אשר יבטיח כי נכה שכושרו להשתכר אבד או צומצם כאמור, ושיגדיל את הכנסתו מעבודה, תהא הכנסתו הכוללת (מעבודה ומקצבה גם יחד) גבוהה יותר, בכל מצב."

⁶⁴ דוח מבקר המדינה (דוח שנתי 64ג) בנושא "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה". התשע"ד – 2014; דניז נאון, דפנה הרן, חגית סופר-פורמן, אופיר פינטו, רבקה פריאור, גורמים המקדמים ומעכבים השתלבות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית לאחר תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון),

מחקרים לדיון 124 (2017). פורסם ב:

https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_124.pdf

מעבר לתשלום קצבאות נכות, עוסק המוסד לביטוח הלאומי גם בשיקום מקצועי אשר מטרתו לשלב אנשים עם מוגבלויות העומדים בתנאי הסף⁶⁵ בשוק העבודה בין היתר באמצעות אבחון תעסוקתי, לימודים אקדמיים או מקצועיים, מימון אביזרי לימוד, תמיכה במהלך הלימודים וסיוע בהשמה בעבודה⁶⁶.

ד. תוכניות נוספות:

המוסד לביטוח לאומי אינו הגוף היחיד העוסק או מפעיל תוכניות אשר מטרתן לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. משרד הרווחה והבטחון החברתי מפעיל שורה של תוכניות אשר זו מטרתן⁶⁷ בעיקר באמצעות המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.⁶⁸ התוכניות כוללות בין היתר תעסוקה שיקומית, הכשרות וליווי בהליך ההעסקה ובמהלך העבודה. משרד הבריאות עוסק גם הוא בשילוב בתעסוקה כשמדובר על אנשים עם מוגבלות נפשית במסגרת סל שיקום.⁶⁹ מעבר למשרדי הממשלה שורה ארוכה של ארגונים בחברה האזרחית פועלים בשיתוף עם משרדי הממשלה או בנפרד מהם במטרה לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.⁷⁰ ארגונים אלה זכאים לעיתים לתמיכה ממשלית ישירה או עקיפה באמצעות מנגנוני הזיכוי הקיימים בגין תרומות אך התייחסות לתמיכה זו חורגת ממסגרת דו"ח זה.

3. אפשרויות תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות:

כפי שפרטנו, קיימים מספר גופים ותוכניות שונות אשר מטרתם קידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. במקביל לאלה קיימים פתרונות תעסוקה אשר נועדו עבור אנשים עם מוגבלויות שאינם מצליחים להשתלב בשוק החופשי בעצמם גם לאחר ליווי ותמיכה. פתרונות אלה מבוססים ככלל על "מדד תפוקה", משמע על בדיקת תפוקתו של האדם עם המוגבלות במקום עבודה בהשוואה לעובד ללא מוגבלות באותו תפקיד. רמת התפוקה היא שתקבע לאיזה מהתוכניות יופנה האדם, מדד התפוקה קובע את מטרת ההעסקה, רמת השכר שיש לשלם לעובד והיחסים בינו ובין המעסיק כפי שיפורט להלן.

א. תעסוקה מוגנת:

האפשרויות למי אשר לדעת המדינה אינו יכול להשתלב בשוק התעסוקה כלל, הינה עבודה במסגרת מוגנת/מפעל מוגן. לכאורה מדובר במסגרת שיקומית, אשר מטרתה להיות חלק מהליך השיקום של אותו אדם, לפתח אצלו מיומנויות תעסוקה בכדי שיוכל לאחר ההליך השיקומי להשתלב בשוק החופשי.⁷¹ בפועל, במדובר במסגרות סגרגטיביות, בהן עובדים רק אנשים עם מוגבלויות, חלקם עובדים במסגרות מוגנות תקופות ארוכות, השכר עבור עבודתם

⁶⁵ תנאי הסף הינם זכאות ל-20% נכות רפואית למי שטרם הגיע לגיל פרישה ונקבע כי הוא מתאים לשיקום מקצועי, סעיף 203-204 לחוק הביטוח הלאומי ותקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי), התשט"ז - 1956. שם.

⁶⁷ התוכניות מפורטות באתר משרד הרווחה והבטחון החברתי בכתובת:

<https://www.gov.il/he/departments/topics/molasa-people-with-disabilities-employment/govil-landing-page>

⁶⁸ פירוט על פעילות ופרסומי המטה ניתן למצוא בכתובת:

<https://www.gov.il/he/Departments/units/disabilities-dep>

⁶⁹ חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס - 2000. החוק קובע התאמת סל שיקום אישי לאנשים עם מוגבלות נפשית אשר עומדים בדרישות החוק, בכדי שיוכלו להשתלב בקהילה. בין היתר מאפשר הסל קבלת שיקום מקצועי, הכשרה מקצועית וליווי עד להשתלבות בשוק התעסוקה.

⁷⁰ להלן רשימה חלקית בלבד של ארגונים אשר בין מטרתיהם ניתן למצוא את נושא קידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה: בית אקשטיין, רבדים, אדנמ (שילוב בתעסוקה), המשקם, ג'וינט ישראל, קרן רש"י, אלמנרה – עמותה לקידום העיוורים, הערבים בישראל (ע"ר), אנוש - העמותה הישראלית, לבריאות הנפש (ע"ר), אנסיט - העמותה הארצית לקידום, בעלי לקויי שמיעה (ע"ר), אפי - אספרגר בישראל (ע"ר), בחברה טובה - רואים מעבר (ע"ר), בית אורי (ע"ר), בית איזי שפירא, בקול ארגון כבדי שמיעה ומתחרשים (ע"ר), גלגל לחיים (ע"ר), דרוו - העמותה לשיכון מחלימים (ע"ר), האגודה למען העיוור ומניעת עיוורון תל אביב יפו (ע"ר), המכון הלאומי לשיקום נפגעי ראש (ע"ר), המכון לקידום החרש בישראל (ע"ר) ואח' ⁷¹ רימרמן וכץ, לעיל ה"ש 35.

נמוך מאוד וההנחה היתה עד לאחרונה כי לא מתקיימים בין המועסקים במפעלים מוגנים למעסיקים יחסי עובד מעסיק מאחר ומדובר בעצם בפעילות שיקומית. השאלה עד כמה העסקת אנשים עם מוגבלויות במפעלים מוגנים תואמת את העקרונות אשר נקבעו בחוק השוויון ובאמנה ליוותה ועדין מלווה את הפעלתן של מסגרות אלה.⁷² לאחרונה נדרש לנושא בית הדין הארצי לעבודה וקבע כי יתכנו יחסי עובד מעסיק גם במסגרת מפעל מוגן⁷³ באותו פסק דין יצא בית הדין בקריאה למחוקק לערוך רפורמה בכל נושא ההעסקה במפעלים מוגנים וציין את פגיעת אופן ההעסקה בעקרונות חוק השוויון, ובזכותם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד ולשוויון.⁷⁴

ב. עבודה כמשתקמים:

פתרון אפשרי נוסף אשר נועד עבור אנשים עם מוגבלויות אשר נטען כי תפוקת עבודתם נמוכה מ-20% מתפוקתו של עובד ללא מוגבלות באותו תפקיד, הינה עבודה כמשתקם מכוח חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים.⁷⁵ מדובר בהוראת שעה אשר תוקפה הוארך אך נראה כי הסתיים בשנת 2017. מדובר באנשים עם מוגבלויות המועסקים בשוק החופשי אך בשל תפוקת עבודתם הנמוכה, העסקתם נחשבת גם היא חלק משיקומם כפי שנקבע בנוגע למסגרות מוגנות. המחוקק אשר רואה חשיבות בכך שהליך השיקום יעשה אצל מעסיק בשוק העבודה החופשי קבע כי לא יחולו בין העובד לבין המעסיק אצלו הוא מועסק יחסי עובד מעסיק.⁷⁶

ג. שכר מינימום מותאם:

מי אשר מבחני התפוקה מעלים כי תפוקתו גבוהה מ-20% מזו של עובד ללא מוגבלות באותו תפקיד, אך היא עדיין נמוכה מתפוקתו של עובד ללא מוגבלות באותו תפקיד, יכול לעבור למסלול של שכר מינימום מותאם. מסלול זה מאפשר העסקה בשוק החופשי וקיומם של יחסי עובד מעסיק, אך מאפשר למעסיק לשלם שכר מינימום המותאם לתפוקתו של העובד, משמע נמוך משכר המינימום הקבוע במדינת ישראל. הסדר זה, אופן קבלת ההיתר ומדרגות השכר קבועים בתקנות שכר מינימום מותאם (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002 (להלן: "תקנות שכר מינימום מותאם"). בפרק 5 נבחן הסדר זה, המיועד כאמור לאנשים עם מוגבלויות המועסקים בשוק החופשי ואשר מתקיימים בינם ובין מעסיקהם יחסי עובד מעסיק ואת השלכותיו על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

כפי שניתן לראות, קיימות מגוון תוכניות ופועלים מספר גדול של גורמים אשר מטרתם לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. למרות זאת בחינת הנתונים מלמדת כי השפעת התוכניות הקיימות על אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לעומת אחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות לא היתה משמעותית כפי שיפורט בפרק הבא.

פרק 3 - תעסוקת אנשים עם מוגבלויות - נתונים סטטיסטיים

למרות החקיקה המפורשת האוסרת על הפליה על בסיס מוגבלות בתחום התעסוקה וקובעת חובת ביצוע התאמות וחובת ייצוג הולם, למרות התוכניות הרבות הקיימות אשר מטרתן לקדם

⁷² שם, 129.

⁷³ ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ (פורסם בנבו 10/10/2021). פסק הדין אף מפרט את המסגרת הנורמטיבית מכוחה מועסקים אנשים עם מוגבלויות במפעלים מוגנים. על פסק הדין הוגש בג"צ מטעם המדינה אשר טרם התקיים דיון בעניינו.

⁷⁴ שם, 60.

⁷⁵ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז - 2007.

⁷⁶ כמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק זכויות של אדם עם מוגבלות המועסק כמשתקם, התשס"ז - 2007; פס"ד חיים זר, 28 לעיל ה"ש 73.

את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ומספר הגופים הגדול המעורב בכך, אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות עדין נמוך בצורה משמעותית מזה של אנשים ללא מוגבלות. למרות שיפור מסוים באחוז המועסקים, הנתונים מלמדים כי ההפרש בין אחוזי המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות לא השתנה בעשרים השנים האחרונות כפי שיפורט.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות פרסמה נתונים אשר נאספו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס") ופורסמו בדצמבר 2021.⁷⁷ מהנתונים עולה כי בשנת 2020 שיעור האנשים ללא מוגבלות המועסקים עמד על כ-77% זאת לעומת שיעור האנשים עם מוגבלויות המועסקים אשר עמד באותה שנה על כ-57% בלבד. בנוסף, עולה מהנתונים כי גם בקרב אלה המועסקים, אחוז גבוה בהרבה של אנשים עם מוגבלויות מועסקים בשכר נמוך לעומת אחוז המועסקים בשכר דומה בקרב אנשים ללא מוגבלות. שיעור האנשים ללא מוגבלות שאינם חלק מכוח העבודה שווה על פי הנתונים ל-18% לעומת שיעור של 38% מתוך אוכלוסיית האנשים עם המוגבלויות. בחינת מצבם של אנשים עם מוגבלות חמורה מעלה פערים גדולים יותר, רק 47% מהם מועסקים ו-50% מהם אינם חלק מכוח העבודה כלל.⁷⁸

מהנתונים עולה עוד כי במהלך השנים, משנת 2002 חלה עליה מתונה באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות⁷⁹ אך למרות העליה הפערים בין אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות לאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות נשמר. בתקופת משבר מגפת הקורונה, אשר השפיע על שוק התעסוקה כולו, הסתבר כי חרף השיפור המסוים במספר המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות במהלך השנים, אנשים עם מוגבלויות הוצאו לחל"ת פי 3.8 יותר מעובדים ללא מוגבלות. מסקר שערכה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות עלה כי אחוז גבוה של אנשים עם מוגבלויות הוצאו לחל"ת וכי בעת עריכת הסקר, בסוף חודש מאי 2020 רובם עדין לא חזרו לעבודה.⁸⁰

הפערים בין אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות נובעים מסיבות שונות, ביניהן העדר אכיפה של החקיקה הקיימת, אך גם בשל תפיסות חברתיות הקיימות אצל מעסיקים כלפי אנשים עם מוגבלויות, תפיסות לפיהן אין מדובר בעובדים אשר יש בכוחם לתרום למקום העבודה.⁸¹ ד"ר מור במאמרה מביאה שורה של סיבות אשר לדעתה משפיעות על מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלויות, בין היתר דעות קדומות על חוסר יכולתם של אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק העבודה, סביבת עבודה שאינה

⁷⁷ אנשים עם מוגבלות בישראל 2021: נתונים סטטיסטיים נבחרים, כפי שעובדו על ידי מכון ברוקדייל ופורסמו על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/pwd_statistics_2021/he/sitedocs_pwd_statistics_2021.pwd
סקר הלמ"ס אינו כולל באוכלוסיית המדגם ילדים ונוער מתחת לגיל 20, דיירי מוסדות ואנשים המתגוררים ביישובים שאינם מוכרים, כמפורט באתר הלמ"ס בכתובת:

<https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99.aspx>

אלה מהווים חלק משמעותי מתוך אוכלוסיית האנשים עם המוגבלויות ולכן הנתונים אינם משקפים את המציאות באופן מדויק.

⁷⁸ אנשים עם מוגבלויות בישראל 2021, לעיל ה"ש 77. אנשים עם מוגבלות חמורה מוגדרים כאנשים עם בעיית בריאות הנמשכת 6 חודשים לפחות ומפריעה מאוד בפעולות יום-יומיות. אנשים עם מוגבלות חמורה מהווים כ-9% מהאוכלוסייה מעל גיל 20, שם.

⁷⁹ שם; אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 עובדות ומספרים, מאירס ג'וינט ברוקדייל, 12, פורסם בכתובת:

https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2021/11/HEB_Facts_Figures_2021.pdf

⁸⁰ כמפורט באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת:

https://www.gov.il/he/departments/news/employment_survey_corona_news

⁸¹ זיו וגלעד לעיל ה"ש 38, 92.

מותאמת, מרחב ציבורי לא נגיש המקשה על הגעה לעבודה, פערים בחינוך ובהכשרות של אנשים עם מוגבלויות כמו גם מערך קצבאות בו עדין קיים קשר בין מתן הקצבה לשכר עבודה.⁸²

אנו נראה בפרק הבא כי ההסדר המאפשר תשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות, כזה אשר הינו נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק, אשר מטרתו היתה לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה, לא רק שלא הביא לשיפור משמעותי במצבם של אנשים עם מוגבלויות מבחינה תעסוקתית אלא שעצם קיומו של הסדר זה תורם לקיבוע התפיסות החברתיות המהוות חסם להשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.

פרק 4 - שכר מינימום מותאם

בפרק זה נעסוק כאמור בהסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם. בכדי להבין את משמעות ההסדר הקבוע בתקנות, נעסוק תחילה בחוק שכר מינימום⁸³ מכוחו הותקנו התקנות, נפרט את פרטי ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם, את מטרת התקנות ואת העמדות השונות בנוגע להיתר הקבוע בהן. בהמשך, נציג את הדמיון שבהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות להיתר שניתן לתשלום שכר מינימום מופחת לבני נוער, את משמעות הדמיון בהיתר שניתן לשתי הקבוצות ואת השלכתו על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. נמשיך ונציג נתונים על ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם בישראל ונטען כי לעמדתנו, הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הנובעת מקיומו של ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם גדולה מהיתרונות הנובעים ממנו וכי יש למצוא פתרון חלופי לעידוד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות.

1. שכר מינימום

חוק שכר מינימום קובע:

"(א) עובד שמלאו לו 18 שנים (להלן – עובד) המועסק במשרה מלאה, כנהוג במקום עבודתו, זכאי לקבל ממעסיקו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום לחודש, שכר המינימום היומי או שכר המינימום לשעה, הכל לפי הענין.

(ב) עובד המועסק במשרה חלקית זכאי לשכר מינימום חלקי שיחושב יחסית לחלקיות משרתו.⁸⁴

שכר מינימום, הוא השכר אותו מחויבים מעסיקים לשלם לעובדיהם. מטרתו של שכר המינימום היא להגן על העובדים, בעיקר אלה המרוויחים שכר נמוך, למנוע ניצול על ידי מעסיקים, לעודד הצטרפות לשוק העבודה ולהבטיח כי שכר עבודתם של העובדים יאפשר להם לספק את צרכי חייהם הבסיסיים ובכך את זכותם לכבוד.⁸⁵ בית המשפט העליון בהתייחסו לזכותו של עובד לשכר מינימום קבע כי הזכות לשכר מינימום נגזרת מזכותו של עובד למינימום קיום אנושי בכבוד.⁸⁶

עוד בטרם חקיקתו של חוק שכר מינימום שולם שכר מינימום בישראל מכוח הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, הסכם אשר הורחב כך שיחול

⁸² מור, מתיקון הפרט לתיקון החברה, לעיל ה"ש 43, 99; אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 לעיל ה"ש 79.

⁸³ חוק שכר מינימום, התשמ"ז - 1987 (להלן: **חוק שכר מינימום**).

⁸⁴ חוק שכר מינימום, סעיף 2.

⁸⁵ מירי אנדבלד ואורן הלר "התמורה לעבודה ותרומתה לחילוף מעוני: ישראל בראיה בינלאומית" 3 **המוסד לביטוח לאומי מנהל המחקר והתכנון** (2014); שלי לוי, שכר מינימום – סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2006); אלישבע ברק-אוסוסקין, לעיל ה"ש 36, 99.

⁸⁶ רע"פ 4717-11 סגא אנטרפרייז (ישראל) (1996) בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התמ"ת (פורסם בבנו, 6/1/13).

על כלל המשק,⁸⁷ אך שחיקת השכר העלתה את הצורך לעגן את הדברים בחקיקה.⁸⁸ בשנת 1987 נחקק חוק שכר מינימום, החוק קובע שכר חודשי אשר יחשב כשכר מינימום כמו גם שכר מינימום יומי ושעתי אך לא מסתפק בכך ומבהיר בין הוראותיו את החשיבות אותה מייחס המחוקק לתשלום שכר המינימום. החוק קובע באופן מפורש כי מדובר בהוראת חוק קוגנטית אשר אינה ניתנת לויתור או להתניה,⁸⁹ בנוסף קובע החוק כי מעסיק אשר אינו משלם לעובדו שכר מינימום עובר עבירה פלילית, עבירה של אחריות קפידה אשר העונש בגינה הינו קנס או שנת מאסר.⁹⁰

מדברי הכנסת כשהובא חוק שכר מינימום לקריאה שניה ושלישית ניתן ללמוד על מטרתו כפי שזו הוצגה לחברי הכנסת, הבטחת קיום הוגן לכל, זכותו של האדם העובד להתפרנס מעבודתו ולחיות משכרו בכבוד ולא כנתמך סעד. עוד אמרה גב' אורה נמיר אשר כיהנה באותה תקופה כיו"ר ועדת העבודה והרווחה, כי השחיקה בשכר הביאה לכך שעובדים, למרות שכר עבודתם מצאו עצמם מתחת לקו העוני ונזקקו להשלמת הכנסה וכי למרות ההמנעות לרב מהתערבות ביחסי עובד מעסיק, הוחלט כי יש צורך בחקיקה בכדי להגן על החלשים בקרב העובדים, ובהחזרת כבודם העצמי וגאווה.⁹¹

על הקשר בין שכר מינימום לקיום בכבוד ועל העובדה כי זכותו של עובד לשכר מינימום נובעת מחוק יסוד: כבוד האדם ניתן ללמוד גם מדבריה של אלישבע ברק-אוסוסקין הקושרת במאמרה באופן מפורש בין זכותו של עובד לשכר מינימום לזכותו לכבוד כפי שזו מעוגנת בחוק היסוד.⁹² עמדה זו באה לידי ביטוי גם בפסיקתה בבית הדין הארצי לעבודה שם קבעה כי נוכח תכלית חוק שכר מינימום ותכליתו של חוק יסוד: כבוד האדם יש להחיל את חוק שכר מינימום על כלל העובדים מבלי לערוך הבחנה בין צורות העסקה או אופן תשלום.⁹³

מן האמור עולה, כי חוק שכר מינימום הן לעמדת המחוקק והן לעמדת בתי המשפט, הינו חוק מרכזי בקרב חוקי המגן במשפט העבודה בישראל. הוא נועד לקבוע הוראות קוגנטיות על מנת לשמור על יכולתם של עובדים, גם החלשים שבהם לחיות לפחות בתנאי מחייה מינימליים ובכך לשמור על כבודם.

למרות כל האמור, נקבעו בחוק שכר מינימום הוראות המחריגות אנשים עם מוגבלויות מכלל העובדים ובכך מאפשרות לקבוע עבורם הסדרים ייחודיים לפיהם ניתן לשלם להם שכר נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. מאז חקיקתו כולל חוק שכר מינימום סעיף לפיו הוראות החוק לא יחולו על אנשים עם מוגבלות גופנית, שכלית או נפשית המועסקים במפעלים מוגנים הממומנים על ידי אוצר המדינה אם שר העבודה והרווחה יקבע כך בתקנות.⁹⁴ הסעיף ממשיך וקובע באופן מפורש כי בתקנות יכול השר לקבוע תשלום אשר הינו נמוך משכר המינימום. כפי אשר פורט בפרק 2 בדו"ח זה עד לאחרונה לא התקיימו יחסי עובד מעסיק במפעלים מוגנים ושכר העבודה היה סמלי בלבד. לאחרונה כאמור, נקבע בבית הדין הארצי לעבודה כי יתכנו

⁸⁷ תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב וישראל קצ'נובסקי "מגמות באי-ציות לחוק שכר מינימום – המקרה הישראלי" **ביטחון סוציאלי** 82, 11, 12 (2010).

⁸⁸ כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת חוק שכר מינימום, התשמ"ז - 1987.

⁸⁹ סעיף 12 לחוק שכר מינימום.

⁹⁰ סעיף 14 לחוק שכר מינימום.

⁹¹ דברי הכנסת מתאריך 30/3/1987, פורסמו בכתובת:

https://fs.knesset.gov.il/11/Plenum/11_ptm_530865.PDF

⁹² אלישבע ברק-אוסוסקין, לעיל ה"ש 36, 99.

⁹³ ע"ע (ארצי) 440/99 **ורה ברמן נ' משה ישראלי, קונדיטורייט פילאס**, פד"ע לז' 807 (2002). בפסק הדין עלתה שאלת תשלום שכר מינימום לעובדת על פי קיבולת ונפסק כאמור כי שכר מינימום בשל תכליתו יוחל על כל צורות ההעסקה.

⁹⁴ סעיף 17(א) לחוק שכר מינימום.

יחסי עובד מעסיק גם במפעלים מוגנים אך לא היתה קביעה בנוגע לתחולת חוק שכר מינימום במקרה זה.⁹⁵

בשנת 1997, תוקן חוק שכר מינימום ונחקק סעיף 17(ב)⁹⁶ המתייחס גם הוא לעובדים עם מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית אך כאלה שאינם מועסקים במפעלים מוגנים. בנוגע לקבוצה זו מתיר החוק באופן מפורש להתקין תקנות בהן יקבע שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק, בלשון הסעיף:

"השר, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר תחולתו של חוק זה על עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות אף שאינם מועסקים במפעלים מוגנים כאמור בסעיף קטן (א), ויכול שיקבע שכר מינימום לעובדים כאמור או לסוגים מהם, בשיעורים נמוכים מהאמורים בחוק זה."⁹⁷

בהתאם לסמכות זו בשנת 2002, הותקנו תקנות שכר מינימום מותאם.

2. תקנות שכר מינימום מותאם

כאמור, תקנות שכר מינימום מותאם, קובעות מנגנון בו ניתן יהיה לשלם לעובד עם מוגבלות אשר תפוקת עבודתו נמוכה משל עובד ללא מוגבלות באותו תפקיד שכר הנמוך משכר המינימום וכנגזרת ממנו בהתאם לתפוקתו. את הבקשה לקביעת שכר מינימום מותאם יכול להגיש העובד או אדם הפועל מטעמו⁹⁸ אך לא המעסיק. משמע, לכאורה תוגש הבקשה רק בנוגע לעובדים המעוניינים בכך כשהמעסיק אינו צד בהליך. אחרי הגשת הבקשה יעבור המבקש הליך של אבחון בו תקבע יכולת עבודתו או תפוקת עבודתו,⁹⁹ האבחון יתבצע על ידי מאבחן מקצועי ויכלול שיחות עם כל המעורבים בהעסקה, העובד, המעסיק או מנהל העבודה כמו גם תצפיות במקום העבודה.¹⁰⁰ לאחר האבחון תקבע יכולת העבודה של העובד בתפקיד ובמקום העבודה בו הוא אמור לעבוד ובהתאם יקבע האחוז משכר המינימום אשר יש לשלם לו על ביצוע התפקיד. 6 מדרגות שכר אפשריות קבועות בתקנות ונעות בין המדרגה הנמוכה ביותר של 19%-30% המזכה את העובד בתשלום של 30% משכר המינימום ועד המדרגה הגבוהה ביותר של 70%-80%.¹⁰¹

יש לציין כי שכר המינימום המותאם מתייחס רק לרכיב השכר עצמו ותוספות לשכר במסגרת יחסי עובד מעסיק הנגזרות מהשכר כגון דמי חופשה, מחלה ופיצויי פיטורין. תוספות לשכר במסגרת יחסי עובד מעסיק כגון דמי הבראה והחזרי נסיעות אינן מושפעות מהתאמת השכר ליכולת העבודה שנקבעה במסגרת האבחון.¹⁰² בנוסף קובעות תקנות שכר מינימום מותאם כי ההחלטה על יכולת העבודה של אדם, היא לתקופה קצובה ולסוג עבודה או תפקיד מסוים¹⁰³ והן אף מאפשרות לחזור ולפנות לאבחון במידה ויש שינוי במצבו של העובד.¹⁰⁴

⁹⁵ פס"ד חיים זר, לעיל ה"ש 73.

⁹⁶ חוק שכר מינימום (תיקון מס' 2), התשנ"ז – 1997.

⁹⁷ סעיף 17(ב) לחוק שכר מינימום.

⁹⁸ תקנה 3 לתקנות שכר מינימום מותאם.

⁹⁹ תקנות 4 ו-5 לתקנות שכר מינימום מותאם.

¹⁰⁰ מיכל אלפסי-הנלי, **שכר מינימום מותאם לעובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת, כמה נקודות למחשבה**,... משרד הכלכלה-מחקר וכלכלה, 5 (2014).

¹⁰¹ תקנה 4 לתקנות שכר מינימום מותאם. עובד אשר נמצא כי יכולת עבודתו גבוהה מ-80% יהיה זכאי לשכר מינימום מלא, עובד אשר נמצא כי יכולת עבודתו נמוכה מ-20% יוכל לעבוד כמשתקם כפי שפורט בפרק 2 בדו"ח זה.

¹⁰² אריק רימרמן, צילי דגן, מיכל סופר, רוני רוטלר וליאור משאלי, דו"ח בנושא תעסוקה, רווחה ומיסוי של אנשים עם מוגבלויות בישראל, המוסד לביטוח לאומי (2011).

¹⁰³ תקנה 4(ב) לתקנות שכר מינימום מותאם.

¹⁰⁴ תקנה 8 לתקנות שכר מינום מותאם.

מטרת תקנות שכר מינימום מותאם

על מטרת התקנות ניתן ללמוד מעמדת משרד הכלכלה אשר היה מופקד על ביצוען, לפיו לתקנות שלוש מטרות עיקריות:¹⁰⁵

- הגדלת הסיכוי להעסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי, גם אלה אשר יכולת עבודתם נמוכה משל עובדים אחרים.
- מציאת מנגנון אשר יאפשר תשלום לעובד בהתאם לתרומתו למעסיק.
- הסדרת יחסי עובד מעסיק בין עובד עם מוגבלות למעסיקו באופן שיאפשר לעובד להנות מהזכויות הנלוות לשכר.

מטרת תקנות שכר מינימום מותאם, עולה לכאורה בקנה אחד עם עקרונות חוק השוויון והאמנה כפי שהוצגו בפרק 1 בדו"ח זה. שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בשוק החופשי, עולה בקנה אחד עם זכותם לתעסוקה ולהשתתפות שוויונית בחברה. יחד עם זאת, סעיף 17(ב) בחוק שכר מינימום יחד עם תקנות שכר מינימום מותאם, הביאו לכך שאנשים עם מוגבלויות הינן הקבוצה היחידה¹⁰⁶ מלבד בני נוער אליהם נתייחס בהרחבה בהמשך אשר ניתן היתר לשלם להם שכר הנמוך משכר המינימום עבור עבודתם. לא רק זאת, אלה שאנשים עם מוגבלויות הינם הקבוצה היחידה אשר נערכים לה מבחינה "יכולת עבודה" בכדי לקבוע את השכר המגיע להם. מורכבות זו הביאה לכך שמאז התקנת תקנות שכר מינימום מותאם, ניתן למצוא עמדות בעד ונגד ההסדר הקבוע בתקנות כפי שיפורט להלן.

3. עמדות בעד ונגד ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם

כאמור, מאז התקנת התקנות ניתן למצוא עמדות התומכות בהסדר הקבוע בהן ורואות בו הסדר חיוני המקדם את המטרה של שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ומקדם יחסי עובד מעסיק בין אנשים עם מוגבלויות למעסיקיהם ועל כן תומכות בהמשך קיומו. אחרים רואים את הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות בהסדר זה כעולה על יתרונותיו וסבורים שיש למצוא דרכים חלופיות לעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.

עמדות בעד ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם:

- מדובר בפתרון המאפשר לעובדים עם מוגבלויות אשר תפוקת עבודתם נמוכה ועל כן מעסיקים בשוק החופשי נמנעו מהעסקתם לעבוד בשוק החופשי במקום למצוא עצמם במפעלים מוגנים. תקנות שכר מינימום מותאם יוצרות הסדר אובייקטיבי ככל האפשר למדידת תפוקת עבודה ותשלום שכר בהתאם לתפוקה זו.¹⁰⁷
- עובדים עם מוגבלות הופכים לאטרקטיביים בעיני המעסיקים שאולי לא היו מעסיקים אותם בדרך אחרת וכתוצאה מכך נפתחת אפשרות להתקדם מתעסוקה במפעלים מוגנים ולעבור לתעסוקה בשוק החופשי.¹⁰⁸
- כשמדובר באנשים עם מוגבלויות אשר בשל מוגבלותם יכולת עבודתם נפגעה והיא נמוכה מהנורמה, עולות שתי שאלות. האם לא להגדירם כעובדים או האם לאפשר חריגה מההסדר הקבוע בחוק שכר מינימום כך לטענת אלישבע ברק-אוסוסקין. לעמדתה האפשרות השניה עדיפה, כך תמנע הפגיעה במעסיק והעובד עם המוגבלות יהנה מיחסי עובד מעסיק על כל

¹⁰⁵ אלפסי - הנלי שכר מינימום מותאם, לעיל ה"ש 100, 4.

¹⁰⁶ בפרק 4 בדו"ח זה נראה כי יש קבוצה נוספת אשר גם בנוגע אליה ניתן היתר לתשלום של שכר הנמוך משכר המינימום ונבחן את המשמעות של הדמיון בהיתר שניתן לשתי הקבוצות.

¹⁰⁷ נטע זיו "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 813 (יורם רבין עורך, 2004), 845.

¹⁰⁸ רימרמן וכץ, לעיל ה"ש 35, 132; זיו בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים, לעיל ה"ש 107, 854.

הכרוך בכך. פתרון אחר לדעתה יביא לירידה נוספת באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות.¹⁰⁹ הפתרון לעמדתה המאפשר התמודדות עם הקוגנטיות של חוק שכר מינימום הוא באמצעות חובת ביצוע התאמות בחוק השוויון, רשימת ההתאמות אינה רשימה סגורה וההתאמה במקרה זה היא התאמה בין יכולת העבודה לבין השכר אשר ישולם.¹¹⁰

• לא ראוי להטיל את כל נטל ההתאמות אשר יאפשרו העסקת עובד עם מוגבלות על המעסיק, תקנות שכר מינימום מותאם מאפשרות הפחתת חלק מהנטל.¹¹¹

• פרופ' ספיר מביא עוד שורה של הצדקות לקיומו של שכר מינימום מותאם.¹¹² הצדקת יעילות – מתאם בין עלות ההתאמות לתועלת הכלכלית שבהעסקת העובד, כשחוסר המתאם הוא תפוקת עבודה נמוכה, יש צורך בשכר מינימום מותאם; הצדקת כבוד – שילוב בעבודה הינו משמעותי לכבודו של אדם. שכר נמוך אינו פוגע בכבוד שהרי אז ניתן לטעון כי שכר כל העובדים צריך להיות שווה; הצדקת השתלבות – תעסוקה היא מפתח להשתלבות גם בתחומי חיים אחרים ועל כן מוצדק לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה גם אם בשכר מופחת; הצדקת אוטונומיה – אפשרות בחירה בין אפשרויות, שכר מינימום מותאם מאפשר לאנשים עם מוגבלויות לבחור היכן בין מקומות תעסוקה, פותח בפניהם אפשרויות מעבר לתעסוקה מוגנת. בנוגע לתנאי מחיה מינימליים, אלה יסופקו בתשלומי העברה כתוספת לשכר.

עמדות נגד ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם:

• מבחיני יכולת ותפוקה נעשים רק על בסיס מוגבלות, משמעות הדבר היא החרגת אנשים עם מוגבלויות מכלל האוכלוסיה וקיבוע תפיסות חברתיות הרואות בהם חסרי יכולת עבודה וחסרי יכולת להיות שותפים שווים בחברה.¹¹³

• כפי שפורט בתחילתו של פרק זה שכר המינימום נקבע כמינימום המאפשר קיום בכבוד, תשלום שכר הנמוך מכך משמעו כי אנשים עם מוגבלויות, גם אם הם מועסקים בשוק החופשי לא ירוויחו את המינימום הנדרש לקיום בכבוד.

• מתן היתר חוקי לתשלום שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע לכלל העובדים במשק מהווה הנצחת אי השוויון כלפי אנשים עם מוגבלויות וביסוס העמדה הרואה בהם עובדים נחותים, לא פרודוקטיביים.¹¹⁴

• עובדים עם מוגבלות נבחנו במסגרת מבחני "יכולת העבודה" ביחס לעובד "רגיל", כשלא ברור מה היא הגדרת עובד "רגיל".¹¹⁵

• תפיסת אנשים עם מוגבלויות כ"לא פרודוקטיביים" עשוי להשפיע על היחס אל אנשים עם מוגבלויות בכלל גם מעבר לשוק התעסוקה.¹¹⁶

¹⁰⁹ אלישבע ברק אוסוסקין, לעיל ה"ש 36, 107.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ גדעון ספיר "הצדקות לחובה לערוך התאמות בתחום התעסוקה בעבור אנשים עם מוגבלות" **משפט וממשל** יג 411,435 (2011).

¹¹² שם, 436.

¹¹³ אלפסי – הנלי שכר מינימום מותאם, לעיל ה"ש 100, 4.

¹¹⁴ רימרמן וכץ, לעיל ה"ש 35, 132.

¹¹⁵ דו"ח בנושא תעסוקה, לעיל ה"ש 102, 127.

¹¹⁶ שם.

• תשלום בהתאם ל"תפוקה" בלבד, אינה משקפת ערכים נוספים כגון זמינות, השקעה, נאמנות, מגוון אנשי ועוד.¹¹⁷

כפי שניתן לראות, קיימות עמדות שונות בנוגע להיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות. התומכים בהיתר רואים את החשיבות שבשילוב של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בעוד מתנגדי ההיתר מדגישים את הפגיעה בעובדים עם מוגבלויות ובאנשים עם מוגבלויות בכלל. המתנגדים טוענים נגד ההבחנה שנעשית בין עובד עם מוגבלויות לעובד "רגיל" ונגד העובדה שההיתר ניתן רק לאנשים עם מוגבלויות ובכך מעגן תפיסות חברתיות של חוסר פרודוקטיביות המהוות בעצמן חסם להשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ובחברה בכלל. נבקש כעת להביא ביקורת נוספת על ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם, ביקורת המתבססת על הדמיון בין ההיתר הניתן לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות להיתר שניתן לתשלום שכר מינימום מופחת לבני נוער עובדים כפי שיפורט.

4. ביקורת על תקנות שכר מינימום מותאם – דמיון להסדר החל על בני נוער עובדים

כפי שפורט, סעיף 17 לחוק שכר מינימום מתיר חריגה מתשלום שכר המינימום לאנשים עם מוגבלויות, סעיף 16 לחוק מתיר חריגה דומה מתשלום שכר המינימום לקבוצת אוכלוסייה אחת נוספת ומאפשר קביעת שכר מינימום נמוך מהקבוע בחוק לעובדים מתחת לגיל 18.¹¹⁸ בטרם נבחן את משמעות הדמיון בין ההיתר לחריגה משכר המינימום לשתי הקבוצות נבחן את שעמד בבסיס ההיתר וכיצד הוא מיושם כשמדובר על עובדים מתחת לגיל 18.

חוק עבודת הנוער, התשי"ג - 1953 (להלן: "חוק עבודת הנוער") עוסק בזכויותיהם של בני נוער עובדים ושל חובות מעסיקהם. חוק זה משקף את גישת המחוקק כמי שתפקידו להגן ולטפל בילדים ועוסק בהיבטים שונים של עבודת בני נוער. החוק מנסה לאזן בין הרצון לאפשר לבני נוער להשתלב בשוק העבודה תוך הבנת חשיבות שילוב זה הן בשל הצורך להשתכר והן כבסיס לעתידם של בני הנוער ובין הרצון להגן על שלומם, התפתחותם, בריאותם וחינוכם.

חוק עבודת הנוער משקף תפיסה לפיה ילדים זקוקים לטיפול והגנה ותפקיד המדינה הוא לדאוג לכך. מטרתו העיקרית של החוק היתה להגן על בני נוער עובדים באותם מקומות בהם סבר המחוקק שחוקי המגן הכלליים אינם מספקים להם את ההגנה הנדרשת כדי להבטיח את התפתחותם התקינה מבחינה גופנית, רוחנית ומקצועית.¹¹⁹ חוק עבודת הנוער אינו עוסק בשכרם של בני נוער עובדים, אך עוסק בתנאי העבודה שלהם. בין היתר מגביל החוק את גיל העבודה המותר לגיל 15 ואוסר העסקת בני נוער גם בגילאים מבוגרים יותר כשחוק לימוד חובה עדיין חל עליהם¹²⁰ זאת מלבד בזמן חופשות שאז מתיר החוק להעסיק בני נוער מגיל 14.¹²¹ החוק ממשיך ועוסק בדרישות לבדיקות רפואיות שעל נערה לבצע לפני תחילת

¹¹⁷ זיו וגלעד, לעיל ה"ש 38, 96-97. הפתרון אותו מציעות פרופ' זיו וד"ר גלעד הוא שימוש במנגנון ההתאמות, השתתפות המדינה בעלויות העסקת אדם עם מוגבלות כפי שהיא עושה בנוגע להתאמות מסוג אחר.

¹¹⁸ נציין כי גם אסירים העובדים במהלך תקופת מאסרם זכאים לשכר על עבודתם הנמוך משכר המינימום. בעניינם נקבע כי אין מדובר ביחסי עובד מעסיק לענין השכר וכי מדובר בחלק מהליך שיקומם. אם זאת נדרשו בתי המשפט לפגיעה בכבוד הכרוכה בקבלת שכר הנמוך משכר המינימום ונקבע כי יש להעלות את שכרם של אסירים גם אם לא עד לגובה שכר המינימום. להרחבה בענין זה ראה: פאינה מילמן-סיון "עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי", בעקבות עשור לבג"ץ שדות" עיוני משפט לו 317 (2013); בג"צ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) 817 (2001); עת"א (מינהליים מרכז) 4051-01-19 קריב נ' שירות בתי הסוהר, (פורסם בבנו, 10.5.2020).

¹¹⁹ הצעת חוק עבודת הנוער, התשי"ב - 1952 ה"ח 296.

¹²⁰ סעיף 2 לחוק עבודת הנוער.

¹²¹ סעיף 2(ג) ו-2א לחוק עבודת הנוער.

עבודה,¹²² מגביל את שעות העבודה והמנוחה של בני נוער עובדים,¹²³ את התחומים בהם מותר להעסיקם ומטיל את האחריות על מילוי הוראותיו ברובן על המעסיקים¹²⁴ אם כי גם אחריות ההורים מוזכרת בחוק.¹²⁵ במהלך השנים תוקן החוק מספר פעמים כשבכל תיקון ניתן למצוא את המתח בין הרצון לאפשר לבני נוער להשתלב בשוק העבודה ולהתאים את החקיקה לתנאי השוק המשתנים לבין הצורך והרצון לספק לבני הנוער את ההגנה להם זקוקים ולשמור על זכויותיהם.¹²⁶

חוק עבודת הנוער כאמור מטיל הגבלות על שעות, תחומי ותנאי העבודה של בני נוער אך כאמור, הוא אינו עוסק בשכרם, נושא השכר מוסדר בחוק שכר מינימום. סעיף 16 לחוק שכר מינימום כאמור מאפשר לקבוע בתקנות הוראות בנוגע לתשלום שכר מינימום לעובדים מתחת לגיל 18 ואף מציין באופן מפורש כי ניתן לקבוע שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. בהתאם הותקנו תקנות שכר מינימום (נוער עובד וחניכים), התשמ"ח-1987. תקנות הקובעות מדרגות שכר לבני הנוער בהתאם לגילם, שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. מטרת התקנות הינה לעודד מעסיקים להעסיק בני נוער למרות ההגבלות שהטיל המחוקק על העסקתם.¹²⁷

הפתרון אותו בחר המחוקק אשר מטרתו לעודד מעסיקים להעסיק בני נוער חרף ההגבלות המוטלות על העסקתם, זהה לפתרון שבחר כדי לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות, מעסיק ישלם לעובד תשלום הנמוך משכר המינימום ובכך תהפוך העסקת העובד לכדאית יותר. מהדמיון בפתרון בו נקט המחוקק עבור שתי הקבוצות ניתן ללמוד על ייחוס מטרת דומות לשני ההסדרים. כאשר המחוקק קובע הסדרים זהים לגבי שתי קבוצות באוכלוסייה, ההנחה היא כי הוא מכיר בדמיון שבין הקבוצות בנוגע לנושא ההסדרה. המחוקק מניח כי הרציונליים העומדים בבסיס ההסדר שנועד לעודד העסקת בני הנוער נכון גם לגבי אנשים עם מוגבלויות או כך ניתן להסיק מהדמיון בין ההסדרים.

למרות האמור, בחינת הדברים מלמדת כי המטרה שבבסיס התערבות מערכת המשפט בנושא התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות ושל בני נוער שונה. כשמדובר על אנשים עם מוגבלויות, כפי שפורט בפרקים הקודמים המטרה היא עידוד השתלבותם בשוק התעסוקה כחלק מזכותם להשתתפות שוויונית בכל תחומי החיים, המטרה היא קידום האוטונומיה וניהול חיים עצמאיים תוך ניתוק תלותם בקצבאות. מטרה המלווה בהבנה של חשיבות התעסוקה בחייו של כל אדם וגם שלאדם עם מוגבלות. כשמדובר על בני נוער, קיימת הכרה בחשיבות ההתנסות בתעסוקה כבר בגיל צעיר, אך ההתערבות בנושא התעסוקה, גם על חשבון ההתערבות או הפגיעה באוטונומיה ההורית היא הגנה על הילדים, על זכותם להתפתחות, לחינוך ולבריאות. הגנה מפני ניצולם בשוק התעסוקה ונסיון למנוע את העסקתם על חשבון התפתחותם הפיזית, מצבם הבריאותי או באופן שיביא לנשירתם ממסגרות החינוך.

הבדלים אלה ניתן למצוא גם בין האמנות העוסקות בכך. באמנה לזכויות הילד¹²⁸ סעיף 32 קובע שיש להגן על ילד מניצול כלכלי ומביצוע עבודות אשר עלולות לסכן אותו או לפגוע בחינוכו,

¹²² סעיף 10 לחוק עבודת הנוער.

¹²³ פרק חמישי לחוק עבודת הנוער.

¹²⁴ סעיף 3 לחוק עבודת הנוער.

¹²⁵ סעיף 37 לחוק עבודת הנוער.

¹²⁶ דוגמא לכך הוא תיקון 9 לחוק עבודת הנוער אשר מאפשר בתנאים מסוימים להעסיק צעיר (גילאי 16-18) יותר מ-8 שעות עבודה ביום במקומות עבודה שזהו הנוהג כל עוד לא יעבוד יותר מ-9 שעות ביום ולא יעבוד יותר מ-40 שעות בשבוע. מצד שני תיקון מספר 14 לחוק עבודת הנוער הרחיב את איסור העסקת נערים הלומדים ב-כיתות י"א ו-י"ב בשעות הלימודים לאחר שכיתות אלה נכללו בחוק לימוד חובה.

¹²⁷ אתי וייסבלאי, **עבודת בני נוער** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2011), פרוטוקול מס' 61 משיבת הועדה לזכויות הילד (27 במאי 2014).

¹²⁸ אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989)(אושררה ונכנסה לתוקף בשנת 1991).

בבריאותו או בהתפתחותו. לעומת זאת, סעיף 27 לאמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות העוסק בתעסוקה מתייחס גם הוא לצורך בהגנה אך על בסיס שווה לאחרים. הסעיף עוסק באיסור הפליה בתעסוקה על בסיס מוגבלות ובשוויון הזדמנויות בתעסוקה.

בנוסף, הבדל נוסף ומשמעותי בין הקבוצות הוא בעובדה שכשבני נוער משתלבים בשוק התעסוקה לא מתבטלת האחריות ההורית כלפיהם. החובה לדאוג לצרכיהם, לשמור ולנהל את נכסיהם מוטלת באופן חוקי על הוריהם (האחריות מוטלת על האפוטרופוס כשלב, מדובר יהיה בהורה) על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.¹²⁹ מאחר ויש מי שדואג לצרכיהם הבסיסיים של בני הנוער, תשלום שכר הנמוך משכר המינימום גם אם מדובר בשכר אשר אינו מאפשר תנאי מחייה מינימליים אינו פוגע בכבודם. בנוסף, ההגבלות אשר מוטלות על העסקתם של בני נוער המצדיקות מתן עידוד למעסיקים להעסיקם הוטלו על ידי המחוקק והן אינן מעידות על יכולותיהם של בני הנוער. לא נעשית בדיקה פרטנית של יכולת עבודה, התשלום הנמוך אינו מבוסס על מבחני תפוקה ועל כן אינו מהווה פגיעה בכבודם של בני הנוער. בנוסף, יש לזכור גם כי כשמדובר בבני נוער, ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת הוא זמני ויסתיים כשיגיעו לגיל 18 גם אם ימשיכו לעסוק באותה עבודה.

משמעות הדימיון בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם או מופחת הוא התייחסות דומה אל אנשים עם מוגבלויות כאל בני נוער, כמי שיש לדאוג ולטפל בהם ולא כאל אנשים עצמאיים אשר יש לקדם את זכותם להשתתפות שוויונית בחברה. הדמיון משמעו כי המחוקק רואה באנשים עם מוגבלויות כתלויים באחרים, או בקצבאות. דמיון זה מחזק את התפיסות החברתיות הרואות באנשים עם מוגבלויות כתלויים באחרים שידאגו לצרכיהם, כמי אשר יש להגן עליהם ולא כאנשים אוטונומיים, משתתפים שווים בזכויות בחברה תפיסות אשר כפי שראינו הן אחד החסמים העומדים בפני שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה ובחברה בכלל. עצם הדמיון בהיתר לתשלום שכר מינימום מותאם או מופחת הינו פגיעה רחבה יותר מהפגיעה במקרה ספציפי של קביעת שכר מינימום מותאם, התייחסות דומה זו על ידי המחוקק עשויה להשפיע באופן רחב יותר על תפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות ובכך גם על התפיסות המונעות את שילובם בתעסוקה.

לאחר שפרטנו את העמדות השונות בנוגע להסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם כמו גם את הביקורת על הדמיון בין אנשים עם מוגבלויות ובני נוער בעניין זה, נבחן את הנתונים על יעילותו או השפעתו של ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם על שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בישראל.

5. נתונים על העסקת אנשים עם מוגבלויות לאחר תקנות שכר מינימום מותאם

כאמור ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם פוגע בזכות לשכר מינימום אשר על חשיבותה הרחבנו בתחילתו של פרק זה ובכך בזכות לכבוד. ניתן היה אולי לחשוב על הצדקות לפגיעה באם המטרות בגינן נקבע ההסדר היו חד משמעיות. בחינת העמדות התומכות בקיומו של שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות מלמדת כי אחד הטיעונים אשר חוזר ועולה הוא כי תשלום שכר מינימום מותאם יהפוך עובדים עם מוגבלות לאטרקטיביים בעיני המעסיקים וכי הדבר יביא להגדלת מספר המועסקים. בחינת מצב הדברים בפועל מלמדת כי המצב אינו כזה וכי אין שיפור משמעותי באחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות מאז כניסת התקנות לתוקף, הדבר נכון לא רק בישראל כפי שיוצג בהמשך. מצב דברים זה מחדד את הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

בחינת הנתונים על העסקת אנשים עם מוגבלויות כפי שהוצגה בפרק 3 בדו"ח זה מלמדת כי אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לא עלה משמעותית ב-20 השנים האחרונות. לא רק זאת אלא שהפער בין אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות לאנשים ללא מוגבלויות

¹²⁹ סעיף 15 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962.

כמעט ולא השתנה. עוד הראינו כי גובה שכרם של אנשים עם מוגבלויות נותר נמוך משמעותית מהשכר של אנשים ללא מוגבלויות. לא רק זאת, אלא שבמחקר שנערך בשנת 2013, בו נבחנו נכונותם של מעסיקים להעסיק עובדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בעקבות תקנות שכר מינימום מותאם, עלה כי לתקנות לא היתה כל השפעה על החלטת המעסיק. הדבר שהשפיע היו עמדות כלפי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית כגון קיומה של היכרות קודמת.¹³⁰ משמע, תפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות משפיעות על מעסיקים יותר מאשר התשלום המופחת. תפיסות חברתיות אשר לתקנות שכר מינימום מותאם עלולה להיות השפעה שלילית עליהן.

תוצאה דומה ניתן למצוא גם במאמר נוסף משנת 2016 אשר ערך מחקר השוואתי בינלאומי בנוגע לתשלום שכר מינימום מופחת והשפעתו על תעסוקתם של אנשים עם מוגבלויות. המחקר הראה כי תשלום שכר מינימום מופחת לא הביא לעליה בקרב המועסקים בישראל ובמדינות נוספות בעולם.¹³¹ המאמר מציג שיעורי העסקה דומים במדינות שחלות בהן התקנות ואלה שלא, בשתי נקודות הזמן שנבחנו. מכאן שתקנות שכר מינימום מופחת, שנועדו להגביר את היקף העסקתם של עובדים עם מוגבלות בשוק החופשי, לא השיגו את מטרותן.¹³²

בדיקת הנתונים בנוגע למועסקים בשכר מינימום מותאם בישראל העלו נתונים חלקיים בלבד, וגם אלה הקיימים נאספו כבר לפני מספר שנים ואינם עדכניים. במטרה לקבל נתונים עדכניים פנינו בבקשת חופש מידע אל משרד הרווחה והבטחון החברתי. מנתוני המשרד עולה כי:

בשנת 2021 היה אחוז ההיתרים לתשלום שכר מינימום מותאם במדרגת השכר הנמוכה ביותר (משמע 30% משכר המינימום) הגבוה ביותר. 29.4% מהבקשות שהוגשו לבחינת שכר מינימום מותאם היו בקשות של אנשים אשר נקבעה להם מדרגת שכר זו, זאת לעומת 19.8% בשנת 2020, 18.4% בשנת 2017, 8.6% בשנת 2015, ו-5.4% בשנת 2013. ניתן לראות מגמת עליה באחוז ההיתרים במדרגת שכר זו, אל מול שמירה יחסית על אחוז ההיתרים שהתקבלו במדרגות שכר ביניים (50-70 אחוזים), אשר בכל אחת מהשנים עומד על כ-16%.

מבחינת בקשות בהן נקבעה דרגת שכר מלא, הטווח המצוי בין השנים 2011-2021 הוא בין 7-9% מכלל הבקשות, כאשר יוצאות דופן הן שנים 2014, 2016, ו-2021, אשר בהן אחוז מבקשי דרגת השכר המלא היה: 14, 5, ו-4.6 אחוזים, בהתאמה. ניתן לראות כי בשנת 2021 אחוז הבקשות בהן נקבע שכר מלא ירד לעומת שנים קודמות, ואחוז הבקשות בהן ניתן היתר לתשלום מדרגת השכר הנמוכה ביותר עלה.

נתונים נוספים אשר נמסרו נוגעים להתפלגות האנשים אשר הגישו בקשות לשכר מינימום מותאם בשנים 2018-2020. על פי הנתונים, מעל 505 מהבקשות הוגשו על ידי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, ו-15% על ידי אנשים עם מוגבלות נפשית. רב ההיתרים ניתנו לאנשים אשר מועסקים בתעשייה ובמסחר. 62% מן ההיתרים ניתנו לעובדים בלתי מקצועיים. מעל 60% מההיתרים ניתנו לגברים וכמעט 40% ממבקשי ההיתר היו בגילאי 25-34.

מהנתונים ניתן ללמוד כי מספר הבקשות שהוגשו לבדיקת יכולת העבודה משנת 2011 ועד שנת 2021 עומד על כ-800-1200 בקשות מידי שנה, וכי רב הפניות מטופלות. אין נתונים על כמות המועסקים, אלא רק על האבחונים שבוצעו. רב הבקשות הוגשו על ידי אנשים בגילאי 25-34, בסמוך לגיל כניסתם של אנשים עם מוגבלויות לשוק התעסוקה. עוד ניתן לראות כי

¹³⁰ מעיין פיין נכונות מעסיקים להעסיק אדם עם פיגור שכלי לאור תקנות שכר מינימום מותאם (עבודת גמר, ביה"ס לעבודה סוציאלית אוניברסיטת חיפה 2013).

¹³¹ אור אביב ואורלי בנימין "תקנת שכר מינום מופחת לעובדים עם מוגבלות: מחקר השוואתי בינלאומי" בטחון סוציאלי 102,26 (2016).

¹³² שם, 172.

אחוז הבקשות בהן נקבעת דרגת השכר הנמוכה ביותר, משמע 30% משכר המינימום עולה עם השנים, בעוד יש ירידה מסוימת באחוז הבקשות בהן נקבע תשלום של שכר מינימום מלא. העליה באחוז העובדים המועסקים במדרגת השכר הנמוכה יכולה להעיד מחד על כך שמדובר באנשים אשר אחרת היו עובדים בתעסוקה מוגנת אך יתכן גם ומדובר בקבוצה שידעת שבשכר גבוה יותר מעסיקים יסרבו להעסיקם.

למרות הנתונים החלקיים בלבד בנוגע למועסקים בשכר מינימום מותאם בישראל, נראה כי שילוב הנתונים על אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה בכלל יחד עם הנתונים הקיימים על המועסקים בשכר מינימום מותאם אשר הוצגו לעיל מלמדים כי ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לא הביא לשינוי משמעותי במספר או אחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות. עובדה זו יחד הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הגלומה בהסדר זה כפי שפורט בהרחבה בפרקים הקודמים, הביאה אותנו לבחון דרך חלופית לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה באמצעות מערכת המס.

פרק 5 - מערכת המס והשפעתה על שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה

בכדי לבחון את האפשרויות של שימוש במערכת המס לעידוד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה נבחן תחילה מהן המטרות הנורמטיביות של מערכת המס וכיצד שיקולים אלה עשויים להשפיע על מטרה זו. נמשיך ונבחן את ההטבות הקיימות היום המשפיעות על שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה באופן ישיר או עקיף ואת משמעותן של הטבות אלה.

1. המטרות הנורמטיביות של דיני המס

המטרות הנורמטיביות של דיני המס הן תולדה של הכרעה חברתית הנקבעת על בסיס אמות מידה שונות המסייעות בקביעת מדיניות המס הצודקת והיעילה או, כפי שנהוג לכנותה - "המס הטוב".¹³³ המטרות "הקלאסיות" המוזכרות בספרות הן יעילות, צדק חלוקתי ופשטות.¹³⁴ לצד מטרות אלו, וכפי שנראה בהרחבה בהמשך, אנו מוצאות חשיבות מיוחדת בשני שיקולים נורמטיביים נוספים: שיקולי זהות ושיקולי קהילה.¹³⁵ בפרק זה נתמקד בשני שיקולים אחרונים אלו, נעמוד בקצרה על תוכנם ונבחן כיצד הם משפיעים על ההכרעה הנורמטיבית הגורסת שראוי שדיני המס יקדמו את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.

א. שיקולי זהות:

השיקול הנורמטיבי של זהות קובע כי אמות המידה הרלוונטיות להשוואה בין נישומים מניחות במובלע דמות טיפוסית של "נישום". אם דיני המס מתעלמים ממאפייניהם המגוונים של נישומים שונים, בין אם מדובר במצבם המשפחתי, מקום מגוריהם או ממצבם הבריאותי, הם למעשה מניחים במובלע מאפיינים מסוימים של נישום. כתוצאה מכך, כל אותם נישומים שאינם עונים על הקטגוריה "הסטנדרטית", אינם זוכים להתייחסות בדין למאפייניהם הייחודיים. להכרעה מיהו הנישום הסטנדרטי עשויה להיות השפעה רבה על חלוקת הנטל בין הנישומים השונים.

¹³³ Adam Smith, *An Inquiry Into The Nature and Causes of the Wealth of nations* 2 310-311 (E. Cannan ed., London, Methuen, 4th ed., 1925) (1904).

¹³⁴ שם.

¹³⁵ צילי דגן "הוצאה מוכרת" עיוני משפט לא(2) 257, 278-280 (2009); Tsilly Dagan, *Ordinary People*, *Necessary Choices: A Comparative Study of Childcare Deductions*, 11 *Theoretical Inquiries in Law* 588 (2010).

דוגמאות בולטות לכך, הן סוגית הוצאות הנסיעה לעבודה וההכרה בהוצאות טיפול בילדים. אם דיני המס משווים לנגד עיניהם נישום שאינו הורה אשר מתגורר בסמוך למקום עבודתו הם רואים במגורים הרחק ממקום העבודה, ובהחלטה להביא ילדים לעולם כבחירה פרטית שהעלויות הכרוכות בה אינן חלק מתהליך יצור ההכנסה של הנישום (בדומה למצב המשפטי כיום). אם לעומת זאת, יכיר המשפט בבחירת הנישום במקום מגורים או בהורות כחלק מרכזי בזהות, תהינה הוצאות הנסיעה לעבודה והוצאות הטיפול בילדים "הוצאות בייצור הכנסה" הנדרשות מעצם העובדה שהעובד נדרש להיות נוכח פיזית במקום העבודה המרוחק ממקום מגוריו, מבלי שהוא מביא את ילדיו עמו למקום העבודה. התפישה הנוהגת, המניחה במובלע מגורים בסמוך למקום העבודה מציירת דמות חד-ממדית של נישום, המתעלמת מאישיותו, העדפותיו ושיוכו החברתי.¹³⁶

בהקשרנו, כשמדובר באדם עם מוגבלות, מוגבלותו של הנישום אינה חלק מן התכונות הסטנדרטיות בעיני דיני המס. כך, בנושא הוצאות למשל, העלויות הכרוכות ביציאתו לעבודה של אדם עם מוגבלות, גם אם הן גבוהות משמעותית מאלה של אדם ללא מוגבלות אינן נלקחות בחשבון שכן נישום המייצר הכנסה, בהתאם לדין הקיים נחזה כאדם ללא מוגבלות. לפיכך, הוצאות ככל שקיימות הדרושות להביא אדם עם מוגבלות לרמת תפקוד "סטנדרטית" על פי הדין הקיים הן עניינו הפרטי ואינן חלק מתהליך ייצור הכנסתו. למעט כיוונו חלקי של עלויות מסוימות בעיקר בידי המעסיק, הדין המצוי איננו מכיר במפורש בהוצאות הנדרשות על מנת שאנשים עם מוגבלויות יוכלו להביא עצמם אל "קו האפס" שיאפשר להם להשתלב בעולם התעסוקה (וככל הידוע לנו הדברים לא נבחנו בפסיקה בהקשר הספציפי שלנו). כך, למשל, אדם עם מוגבלות שנדרש לציוד מיוחד על מנת לבצע את תפקידו,¹³⁷ ביגוד יקר יותר, או שאינו יכול להשתמש בשירותי ההסעה שמעסיק מעמיד לרשות עובדיו ונאלץ לנסוע ברכבו הפרטי, לא יוכל לנכות הוצאות אלו מהכנסתו החייבת. ההנחה המשתמעת היא, למעשה, שנישום עובד הינו אדם ללא מוגבלות. להתייחסות זו עלולה להיות השפעה לא רק על התמריצים של אנשים עם מוגבלויות לצאת לעבודה אלא גם על תפיסתם העצמית של אנשים עם מוגבלויות, על התייחסות המעסיקים אליהם ולהתייחסות החברתית למוגבלות כאל רכיב חריג בזהותו של האדם.

תפיסה זו מציבה חוצץ בין אנשים עם מוגבלויות לבין דמותו הסטנדרטית של הנישום היצרני ובהתאם, יוצרת בעצמה חסם בפני שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. כך, למשל, אי הכרה זו עלולה להשפיע על החלטתו של נישום עם מוגבלות, האם לבחור לצאת לעבוד מלכתחילה באותם מקרים בהם עלויות היציאה לעבודה בתוספת חבות המס הופכים את העבודה לפחות כדאית.

גם באותם מקרים שבהם דיני המס מתייחסים למוגבלות ומעניקים הטבה מיוחדת בגינה, הם תופשים את האדם עם המוגבלות באופן פלקטי, וההטבה הניתנת נדמית יותר כדרך להעביר תמיכה כספית למקרים הנתפסים כקשים יותר, מאשר כדרך להתחשב במוגבלות בצורה גמישה ולהתאים את הדין לצרכיו של כל אדם. דוגמא לכך ניתן למצוא בפטור שמציעה פקודת מס הכנסה על הכנסות של נישומים עם מוגבלות מיגיעה אישית. ניתן היה לחשוב כי מדובר בדרך לעודד אנשים עם מוגבלות להשתתף בשוק העבודה. ואולם, כפי שנראה, מבט קרוב יותר מגלה כי בדיני המס הקיימים דמותו של האדם עם המוגבלות נותרת צרה ושטוחה. ככל שהדברים אמורים מבחינת המחוקק, רק אנשים המוכרים כעיוורים או אנשים להם 100% נכות, זכאים להיות מתומרצים להשתלב בשוק העבודה בדרך זו כפי שיפורט בהמשך.

דיני המס אינם מכירים באנשים עם מוגבלויות עם אחוזי נכות בשיעורים נמוכים יותר, אינם מאפשרים מדרג ביחס לאחוזי הנכות, אינם מכירים בעלויות ההתאמה האישיות, בהוצאות

¹³⁶ ראו בהרחבה: Tsilly Dagan, *Commuting*, 26 Virginia Tax Review 185 (2006)

¹³⁷ כשהמעסיק אינו מחויב בביצוע התאמות או כשמדובר על קבלן עצמאי.

הכרוכות ביציאה לעבודה ואינם מבחינים בין רמות ההשתכרות השונות בקרב אנשים עם מוגבלויות. אנשים עם מוגבלויות שאינם נכנסים להגדרות הקשיחות של סעיף הפטור נעלמים מעיניו של המחוקק ולכן שקולים לנישום "סטנדרטי", תוך התעלמות מנקודת הפתיחה השונה שממנה מגיעים לעיתים אנשים עם מוגבלויות ביחס לשאר האוכלוסייה. על עיוות זה יש להצר בפרט לאור החשיבות הרבה שקיימת לתעסוקה בגיבוש זהותם והערכתם העצמית של אנשים עם מוגבלויות כפי שפורט בפרק 2 בדו"ח זה.

ב. שיקולי קהילה:

שיקול נורמטיבי נוסף בעיצוב מדיניות מס ראויה הוא שיקול הקהילה. שיקול זה משמעו כי למס השפעה על אופי הקהילות בהן אנו חיים, ועל דמות החברה בכללותה. מערכת המס מניחה הנחות לגבי אופיין של הקהילות בהן אנו חיים ועל תפקידי הפרטים בהן. כאשר קיימת השפעה שיטתית של מערכת המס על קבוצות של אנשים, מערכת המס מעצבת הלכה-למעשה את תפקידי הפרטים השונים בקבוצה. זאת הן בהיבט האקספרסיבי והן בהיבט המעשי.¹³⁸ כך, למשל, מערכת המס עשויה להשפיע על החלטתם של בני זוג האם שניהם יצאו לעבוד או רק אחד מהם. כך גם לגבי השאלה האם הקהילה במקום מגורינו תקבע לפי הקרבה למקום העבודה או על בסיס שיקולים אחרים. בהיבט הרחב יותר, לדיני המס עשויה להיות השפעה על הבניית המוסדות החברתיים בהם אנו חיים, כך לגבי השאלה אם חברה תעודד ערבות הדדית וסולידריות על-ידי תמיכה, למשל, במוסדות פילנתרופיים או בהחלטה על אי-מיסוי מתנות.

בהקשר שלנו, לקשר שבין הקהילה לבין אנשים עם מוגבלויות יש תפקיד חשוב במיוחד. כפי שהסברנו לעיל, השינוי בתפישות החברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות והמעבר מהגישה הרפואית אשר ראתה במוגבלות טרגדיה אישית של האדם לגישה החברתית הרואה בחברה כאחראית לחסמים העומדים בפני השתלבותו בחברה ועל כן גם אחראית להסירם חשוב שיחללו גם לדיני המס. דיני מס המתעלמים מאחריות החברה ומשאירים את המוגבלות כ"בעיה הפרטית" של האדם, מדירים למעשה אנשים עם מוגבלויות מהחברה הכללית ומתעלמים מהשינוי אשר חל גם בחקיקה בנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. תפישה אינקלוסיבית הרואה באנשים עם מוגבלויות חלק אינטגרלי מהחברה, חייבת לקבל אנשים עם מוגבלויות כפי שהם, ולנקוט במדיניות שמסירה חסמים, גם חסמים מיסויים.

בטרם נבחן את השיקולים הנורמטיביים המשפיעים על מערכת המס בישראל בכל הקשור לשילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה נבחן את הטבות המס המרכזיות הקיימות המשפיעות באופן ישיר או עקיף על תחום זה.

2. **מערכת המס – עידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה**

מערכת המס הישראלית ממעטת להתייחס אל אנשים עם מוגבלויות ככלל, ולתמריצים המעודדים את שילובם בשוק התעסוקה בפרט. יתרה מכך גם הסדרי המס הקיימים מעידים על העדר מדיניות קוהרנטית וסדורה לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות להשתתפות שוויונית בחברה. כפי שיפורט להלן, אפילו כאשר דיני המס מעניקים הטבות לאנשים עם מוגבלויות בין אם בשוק התעסוקה, ובין אם הטבות המוענקות לבני משפחתם ולמעסיקיהם, דמותם של אנשים עם מוגבלות בעיני המחוקק נותרה כאמור פלקטית ושטוחה, אשר מתייחסת, אם בכלל, רק לחלק מצומצם מכלל אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות. נבחן את הטבות המס המרכזיות המשפיעות באופן ישיר על אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה ועל מעסיקיהם.

¹³⁸ צילי דגן, "הוצאה מוכרת" לעיל ה"ש 135; Tsilly Dagan, *The Currency of Taxation*, 84 Fordham Law Review 2537 (2016).

א. פטור ממס לאנשים עם מוגבלויות:

ההסדר המרכזי בפקודת מס הכנסה, אשר עשוי לתמרץ אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה, הוא פטור ממס הניתן עבור הכנסות מיגיעה אישית של עיוור או נכה.¹³⁹ בעוד שקבלת ההטבה אצל עיוור איננה מותנית בתנאים נוספים מלבד "יגיעה אישית", קבלת ההטבה אצל נכים אחרים מותנית בשיעור נכות של 100% או 90% בתנאים מסוימים, וכן בזכאות לתגמול חודשי לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום)¹⁴⁰ או לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.¹⁴¹ במילים אחרות, על מנת שנישום יהא זכאי לפטור האמור, עליו לעמוד בשלושה תנאים מצטברים: (1) עיוור או נכה בשיעור נכות של 100%; (2) הכנסה מ-"יגיעה אישית"; ככל שמדובר בנכה, נדרש גם: (3) זכאות לתגמול חודשי לפי חוק הנכים או לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה. היה והנישום עומד בתנאים האמורים, והנכות שנקבעה לו היא לתקופה של שנה או יותר, הוא זכאי לפטור ממס הכנסה עד לסכום של 501,500 ₪.¹⁴² ככל והנכות שנקבעה לו היא לתקופה שבין 185 ימים ל-364 ימים, הנישום יהא זכאי לפטור ממס על הכנסה עד לסכום של 60,120 ₪.¹⁴³ אם הנישום לא עומד בתנאי השלישי האמור - זכאות לתגמול חודשי - והנכות שנקבעה לו היא לתקופה של שנה או יותר, הוא יהא זכאי לפטור על הכנסה עד לסכום של 400,000 ₪.¹⁴⁴ אם הכנסתו של הנישום הייתה נמוכה מ-73,560 ש"ח, גם הכנסותיו שלא מיגיעה אישית תהינה פטורות ממס עד לסכום כולל של 73,560 ₪.¹⁴⁵

פרשנות המונח יגיעה אישית מטילה מגבלות נוספות בהקשר זה. המונח "יגיעה אישית" פורש על ידי בתי המשפט באופן מצומצם. פסק הדין המרכזי בהקשר זה הוא פסק דין אידר.¹⁴⁶ באותו עניין קבע בית המשפט כי:

"כדי ליהנות מהפטור צריך הנישום להראות יגיעה אישית משלו, דהיינו, פעילות אינדוידואלית של ממש, שהביאה לצמיחת ההכנסה".¹⁴⁷

בית המשפט קבע שמעורבותו של המערער בעסקיו איננה מגבשת את יסוד ה-"יגיעה האישית" לאור העובדה שפעולותיו התבטאו אך בשמירה על ספרי החשבונות וביצוע של תשלומים מביתו. טענת המערער כי דווקא נכותו היא זו שמונעת ממנו פעילות נוספת בעסקיו, נדחתה באופן מפורש על-ידי בית המשפט. אם כן, ניתן ללמוד מעניין זה כי הפטור יחול רק על אותם אנשים עם מוגבלויות אשר באפשרותם לעמוד באופן אישי כדי להפיק את הכנסתם ואין די בפעולה באמצעות אחרים בכדי להחיל את הפטור. משמעות הדבר היא כי הפטור האמור, כפי שפורש הדבר על ידי בית המשפט, מיועד לעודד אנשים עם מוגבלויות להשתלב באופן פעיל בשוק העבודה, ולא רק להטיב עמם כלכלית. שכן אחרת, רמת הפעילות של האדם עם המוגבלות, לא היתה צריכה לשנות דבר לצורך הענקת הפטור.

ואולם, התנאים המחמירים הקבועים בסעיף 9(5)(א) לפקודת מס הכנסה פוגעים בתמריץ של חלק ניכר מהאנשים עם המוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה. כך, למשל, מתנה פקודת מס הכנסה את מתן הפטור ממס לאנשים עם מוגבלויות אשר נקבעו להם אחוזי נכות גבוהים מאוד

¹³⁹ סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א - 1961.

¹⁴⁰ חוק הנכים (תגמולים ושיקום), לעיל ה"ש 7.

¹⁴¹ חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל - 1970.

¹⁴² סעיף 9(5)(א) לפקודת מס הכנסה, לעיל ה"ש 139.

¹⁴³ שם, בסעיף 9(5)(א)2.

¹⁴⁴ שם, בסעיף 9(5)(א)1.

¹⁴⁵ שם, בסעיף 9(5)(ב). בלשון הסעיף מצוין כי הפטור יינתן להכנסות של עד 85,200 לירות. סכום זה, לפי אתר רשות המיסים, עומד על כ-73,560 ש"ח בשנת 2021. ראו בהקשר זה "מדריך זכויות מס לאנשים עם מוגבלות" <https://www.gov.il/he/departments/guides/guide-to-tax-rights-for-people-with-disabilities?chapterIndex=1> (8.7.2021).

¹⁴⁶ ע"א 631/79 אידר נ' פקיד שומה ירושלים, פד"י לו(2) 223 (1982).

¹⁴⁷ שם, בעמ' 224.

בשיעור של 100% או קרוב לכך. הפקודה אינה מאפשרת לאנשים עם מוגבלויות עם שיעור נכות נמוך יותר להנות מהפטור ובכך אינה מסייעת בתמרוצם של אלה להשתלב בשוק התעסוקה.

זאת ועוד, מנגנון הפטור הוא מנגנון בעייתי כשלעצמו. מצד אחד, הפטור צר מדי מאחר והוא אינו מטיב עם אותם אנשים עם מוגבלויות שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס. מצד שני, הפטור רחב מדי הואיל והוא חל עד תקרה גבוהה מדי, כאשר השכר של מרבית האנשים עם מוגבלויות נמוך ממנה באופן משמעותי.¹⁴⁸ מדובר במנגנון רגרסיבי המעניק הטבה גדולה יותר ככל שרמת ההכנסה של האדם עם המוגבלות גבוהה יותר.

מנגנון הפטור אינו מסיר אם כן את החסמים הראשוניים העומדים בפני אנשים עם מוגבלויות המבקשים להשתלב בשוק התעסוקה שביכולתם להשתכר שכר נמוך. ניתן היה לטעון כי יש בכוחו לעודד אנשים עם מוגבלויות לעבוד שעות רבות יותר (ולהרוויח יותר). ואולם, תתכן גם טענה הפוכה לפיה המס הנמוך המגדיל את ההכנסה הפנויה של העובד עלול דווקא לעודד אנשים עם מוגבלויות להסתפק במשרה מצומצמת (שהשכר נטו בצידה גבוה יותר).¹⁴⁹

ב. מענק עבודה:

הסדר נוסף אשר נועד לתמרץ השתתפות בשוק התעסוקה לכלל האוכלוסיה, ולאנשים עם מוגבלויות בפרט, הוא מענק עבודה.¹⁵⁰ הזכאות למענק עבודה ניתנת לעובדים שכירים או לעצמאיים, שגילם 23 ומעלה ולהם ילד אחד או יותר, או לעובדים שגילם 55 ומעלה גם ללא ילדים, שהכנסתם החודשית הממוצעת היא בין 2,130 ₪ ל- 6,420 ₪.¹⁵¹ באשר לעובדים עם מוגבלויות, החוק קובע שעובדים עם מוגבלות שנקבע להם "שכר מינימום מותאם" מכוח חוק שכר מינימום,¹⁵² יהיו זכאים למענק עבודה, גם אם אינם הורים לילדים וגם אם הכנסתם המזכה נמוכה מזו של עובד ללא מוגבלות.¹⁵³ בכך מנסה המחוקק לוודא כי גם לאנשים עם מוגבלויות אשר משתכרים פחות משכר המינימום יהיה די שכר אשר יאפשר תנאי מחיה מינימליים, דבר המצמצם את הפגיעה בכבודם. למרות האמור, מענק העבודה אינו משפיע על הפגיעה בשוויון בין אדם עם מוגבלות המרוויח שכר הנמוך משכר המינימום לשאר העובדים במקום העבודה ועל התפיסות החברתיות הנובעות מהסדר זה כפי שפורט בהרחבה בפרק 4 בדו"ח זה.

ג. עידוד מעסיקים של עובדים עם מוגבלויות:

מנקודת מבטם של מעסיקים, המדינה משתתפת במימון התאמות לעובדים עם מוגבלות במקום עבודתם.¹⁵⁴ ההשתתפות ניתנת כהלוואה, אשר הופכת למענק כעבור שנה, בהתקיים התנאים המזכירים.¹⁵⁵ ההשתתפות ניתנת לצורך התאמת מבדקי קבלה לעבודה, התאמת דרישות התפקיד, שירותי הדרכה ראשונית למעסיק, שירותי תרגום ותמלול, התאמות פיזיות

¹⁴⁸ נתונים אשר פורסמו בשנת 2021 על רמות השכר של אנשים עם מוגבלויות מראים כי אחוז גבוה של אנשים עם מוגבלויות מרוויחים שכר נמוך (מדרגות שכר של עד 3,000 ש"ח לחודש ובין 3,001-5,000) לעומת אנשים ללא מוגבלות וכי אחוז נמוך יותר זה של אנשים ללא מוגבלות מרוויחים שכר העולה על 10,000 ש"ח בחודש. כשמדובר על אנשים עם מוגבלות חמורה הפערים גדולים בהרבה. ראה את הנתונים שפורסמו באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת:

https://www.gov.il/blobFolder/reports/pwd_statistics_2021/he/sitedocs_pwd_statistics_2021.pdf

¹⁴⁹ האפקטים המנוגדים הללו ידועים בספרות בדיני המיסים כ- substitution effect & income effect.
¹⁵⁰ סעיף 2 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח - 2007.
¹⁵¹ שם.

¹⁵² סעיפים 17(ב) ו-18 לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.

¹⁵³ סעיף 6 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים לעיל ה"ש 150.
¹⁵⁴ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות) לעיל ה"ש 49. כפי שפורט

בפרק 2 בדו"ח זה.
¹⁵⁵ שם, בתקנה 7.

וליווי והדרכה מקצועיים מתמשכים.¹⁵⁶ הזכאות להשתתפות במימון ניתנת למעסיקים שאינם גוף ציבורי,¹⁵⁷ המעסיקים או עתידים להעסיק, אדם עם מוגבלות בהיקף של שליש משרה לפחות ולמשך שנה ומעלה.¹⁵⁸ שיעור ההשתתפות נקבע בהתאם לסוג ההתאמה וביחס למספר הכולל של העובדים המועסקים אצל המעסיק. כך, למשל, המדינה משתתפת במימון של הדרכה ראשונית למעסיק עד לתקרה של 3,000 ₪ לעובד או עד 95% מעלות ההדרכה, לפי הנמוך מבניהם, ללא תלות במספר העובדים המועסקים.¹⁵⁹ בכל הנוגע לשאר ההתאמות, המדינה משתתפת בסכומים הנעים בין 19,000 ₪ ל-15,000 ₪, תוך השתתפות המעסיק בעלויות בסכומים הנעים בין 1,000 ₪ ל-5,000 ₪, בהתאם למספרם הכולל של העובדים המועסקים.¹⁶⁰ השתתפות זו עשויה להיות משמעותית בהסרת חסמים להעסקתם של אנשים עם מוגבלויות, שכן העלויות הכרוכות בהעסקתם עלולות להניא מעסיקים פוטנציאליים מהעסקתם. אם כי כאמור, ההשתתפות הינה מוגבלת בסכום ועל כן לא תמיד תתן מענה מספק להוצאות המעסיק.

כפי שניתן לראות קיימות הטבות אשר ניתנות באופן ישיר לאנשים עם מוגבלויות אשר השתלבו בשוק התעסוקה, הטבות למי אשר הכנסתו עולה על סף המס, הטבות למי אשר משכורתו נמוכה לצורך השלמת הכנסתו והטבות הניתנות באופן ישיר למעסיקים המעסיקים אנשים עם מוגבלויות. לפני שנבחן את המטרות הנורמטיביות העולות מההטבות נבחן גם הטבות אשר עשויות להשפיע באופן עקיף על שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.

3. מערכת המס – הטבות עקיפות לעידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה: המדינה מסייעת באופן עקיף בכיסוי עלויות של חלק מההוצאות היחודיות שנאלצים אנשים עם מוגבלויות להוציא בכדי שיוכלו לחיות חיים עצמאיים בהתאם ליכולותיהם. כך, למשל, משרד הרווחה מציע החזר מע"מ על קניית מכשיר פקסימיליה נייד או מודם לאנשים עם לקויות שמיעה.¹⁶¹ שאר הסכום עבור רכישת המכשיר, משולם על ידי הזכאי.¹⁶² בנוסף, אגף השיקום במשרד הרווחה מציע החזר חלקי של מיסים עבור ציוד ביתי המסייע לתפקודו ושיקומו של אדם הזכאי לתעודת עיוור או אדם לקוי ראייה לצמיתות. זאת כשמדובר באדם מעל גיל 18, המנהל משק בית עצמאי, ואינו זכאי להחזר על הוצאות אלה ממקור אחר.¹⁶³ מי שאינו מנהל משק בית עצמאי, יהיה זכאי ל-50% מהחזר המס הניתן.¹⁶⁴ גובה החזר הוא בהתאם לסכום המס ששולם בפועל ועד לתקרת סכום מרבית המפורטת ביחס לכל אחד מהמוצרים הנכללים בהטבה.¹⁶⁵

¹⁵⁶ שם, בתקנה 1. ("התאמה", "התאמות" – כהגדרתן בסעיף 8(ה) לחוק, לרבות התאמות פיסיות, בין במקרקעין ובין במיטלטלין, ולרבות מכשירים, עזרים, התקנים, אמצעי מחשוב של חומרה ותוכנה, שינויים או התקנות במקרקעין ובמבנים, וכל אבזר, או אמצעי הנדרש לעובד עם מוגבלות במקום עבודתו, עקב צרכיו המיוחדים, לשם ביצוע העבודה ולשם תפקוד יומיומי במקום העבודה ככלל העובדים; וכן שירותי תרגום ותמלול הנדרשים לעובד עם מוגבלות שיש לו ירידה בשמיעה של 50 דציבלים ויותר באוזן הטובה יותר, וזאת לצורך קליטתו הראשונית במקום עבודה (להלן – שירותי תרגום ותמלול) וכן הדרכה למעביד של עובד עם מוגבלות שכלית, קוגניטיבית או נפשית, או למי מטעמו, בנוכחות העובד לפי הצורך, שנותן גורם הדרכה מקצועי בתחום אותה המוגבלות, ב-6 החודשים הראשונים לעבודתו של העובד);

¹⁵⁷ כהגדרתו בסעיף 5 לחוק השוויון.

¹⁵⁸ תקנה 1 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות) לעיל ה"ש 49.

¹⁵⁹ שם, בתקנה 2(ב).

¹⁶⁰ שם, בתקנה 2(א).

¹⁶¹ סעיף 3.2 להוראות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים 5.7 "שירותי תמיכה לתקשורת עבור אנשים עם לקות שמיעה" (5.1.2017); ראו גם "החזר מסים על רכישת מכשיר פקסימיליה" **משרד הרווחה והביטחון החברתי** (15.8.2021) <https://clickrevaha.molsa.gov.il/product-page/1>

¹⁶² שם.

¹⁶³ סעיף 3 להוראות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים 6.4 "החזר חלקי של מיסים לנושאי תעודת עיוור/לקוי ראייה" (5.1.2017).

¹⁶⁴ שם, בסעיף 6.4.

¹⁶⁵ שם, בסעיף 5. לתקרת הסכום המרבית ביחס לכל מוצר ראו שם, בנספח א'.

לצד הסדרים אלה ניתן לציין גם את הסדרים התומכים בנישומים שאיבדו את כושר עבודתם והכנסתם ירדה ובכך מותירה בידם סכום גדול יותר מהכנסתם, כך למשל, פקודת מס הכנסה מעניקה פטור ממס עבור חלק מקצבה שמקבל יחיד שפרש פרישה מוקדמת בשל נכות.¹⁶⁶ המחוקק הגדיר "גיל פרישה" כך שגם פרישה מוקדמת בשל נכות יציבה בדרגה של 75% או יותר, בהתאם לאחד החוקים המפורטים בסעיף 9(5) לפקודה, תחשב גיל פרישה לעניין הפטור. הזכאות לפטור תחול רק במקרים בהם נותקו יחסי עובד מעסיק בשל הפגיעה שגרמה לנכות שהביאה לפרישת העובד.¹⁶⁷

4. המטרות הנורמטיביות העולות מדיני המס בנוגע לאנשים עם מוגבלויות

מהתבוננות בדיני המס ובהסדרים השונים אשר חלקם פורטו לעיל, ניתן להסיק על קיומן של שלוש תכליות נורמטיביות שונות שמנחות את המחוקק בבואו לקבוע את מדיניות המס כלפי אנשים עם מוגבלויות, אם כי התכלית אינה חד משמעית ואינה תמיד ברורה. אפשרות אחת היא כי המחוקק מתייחס אל מוגבלות כאל "מסכנות" הדורשת פיצוי. מדיניות זו, כפי שיפורט, מאופיינת במתן מענה או הטבה לאנשים עם מוגבלות על בסיס אחוזי נכות שאינם קשורים בהכרח להפקת ההכנסה או לרמת ההכנסה. אפשרות שניה רואה בדיני המס כמי שמבטאים לעיתים מדיניות של הכרה מסוימת נקודתית בעלויות הייחודיות שאותם אנשים עם מוגבלויות נאלצים להוציא. ואילו האפשרות השלישית בנוגע לאנשים עם מוגבלויות, מבטאת רצון לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. נבחן כיצד שלושת התכליות הללו באות לידי ביטוי בדין הישראלי ככלל, ובפרט בדיני המס שנסקרו בפרק הקודם.

המדיניות המתייחסת אל מוגבלות כאל "מסכנות" הדורשת תמיכה, אפיינה את החקיקה שהתקבלה מאז קום המדינה ועד סוף שנות ה-70.¹⁶⁸ מדיניות זו נשענת על תפיסת המוגבלות כבעיה רפואית פרטנית, המתייחסת לאנשים עם מוגבלויות כמושא לרחמים, צדקה וסעד.¹⁶⁹ כבר בשנותיה הראשונות של המדינה מתוך רצון לפצות אנשים שנפגעו במהלך הגנת המדינה¹⁷⁰ נחקק חוק הנכים (תגמולים ושיקום), המבטא גישה זו באופן נרחב.¹⁷¹ חוק זה מקנה לזכאים גמלה בסיסית, בהתאם לחומרת הליקוי הרפואי, ללא כל קשר למצבם הכלכלי או לכושר השתכרותם. חקיקה משמעותית נוספת בהקשר הזה היא פרק "הנכות הכללית" בחוק הביטוח הלאומי.¹⁷² המקנה סעד של הכנסה בסיסית לאנשים עם מוגבלויות, אשר אינם מכוסים על-ידי אף תוכנית אחרת. הגמלה כפופה לעמידה במבחני הכנסה, ובבדיקת רמת הליקוי הרפואי של האדם וכן השפעת אותו ליקוי על יכולתו להשתכר.¹⁷³ ייעודו של חוק זה הוא לספק הכנסה מינימלית לאלה שאין ביכולתם לעבוד או שכושר עבודתם נפגע לפרק זמן ארוך.

¹⁶⁶ סעיף 9א' לפקודת מס הכנסה ("גיל פרישה" – כהגדרתו בסעיף 1, ואולם לענין סעיף זה יראו אדם כאילו הגיע לגיל פרישה אף אם: ... (2) הוא פרש פרישה מוקדמת בשל נכות יציבה בדרגה של 75% או יותר, שנקבעה על פי אחד החוקים המפורטים בסעיף 9(5)א), או על פי תקנות שהותקנו מכוח סעיף 9(5)ב).").

¹⁶⁷ רשות המיסים בישראל, לעיל ה"ש 145.

¹⁶⁸ רימרמן, אברמי וארטן-ברגמן לעיל ה"ש 8.

¹⁶⁹ כפי שפורט בפרק 1 בדו"ח זה.

¹⁷⁰ ראו את דבריו של ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, שעה שהציג את הצעת חוק הנכים בד"כ 5.9.1949, 1572: "מלחמת החירות של צבא הגנה לישראל לא היתה כולה זרועה נחת, ניצחונות וכיבושים. היה גם צד שני למטבע. שולם מחיר יקר...נפלו מאות ואלפים מתפארת הנוער שלנו...אך החללים הם רק חלק מהאבדות. רבים נשארו לשמחנתנו בחיים, אך גם הם שלמו מחיר יקר – אבר מן החי. הערב אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על החוב, יותר נכון – על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת. חוק על תגמול ושיקום לנכי המלחמה..." כמפורט בדברי ההסבר להצעת חוק הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון – ביטול מבחן הכנסה), התשע"ה – 2015.

¹⁷¹ חוק הנכים (תגמולים ושיקום) לעיל ה"ש 7; בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 135, 142 (2004) "אכן, מדינת ישראל רשאית לפרוע את חובה המוסרי כלפי אוכלוסיות שנטלו חלק בתקומתה ובהגנתה וכלפי אוכלוסיות שנפגעו אך בשל השתייכותן הלאומית. חובה מוסרית זו היא בבחינת שוני רלוונטי, שיש בו כדי להצדיק, בנסיבות המקרה, את ההבחנה בין קצבת נכי עבודה לבין התמלוגים המשתלמים במסגרת הקבוצה השנייה".

¹⁷² פרק ט' לחוק הביטוח הלאומי.

¹⁷³ שם, בסעיף 196.

חוקים אלו משקפים אפוא מדיניות ברורה של פיצוי עבור "מסכנותם" הנתפסת של אנשים עם מוגבלויות היות והזכאות להטבה מוכתבת בהתאם לרמת הליקוי הרפואי הנמדד. דמות האדם עם המוגבלות נתפסת כדמות שטוחה, לא פרודוקטיבית, הניתנת לכימות באמצעות נתונים רפואיים יבשים של אחוזי נכות.

כאמור לעיל, הפטור עבור הכנסות מגיעה אישית משקף אף הוא תכלית זו.¹⁷⁴ הפטור כאמור מותנה בזכאות לנכות בשיעור של 100% וכן בזכאות לתגמול לפי אחד מהחוקים הרלוונטיים.¹⁷⁵ אולם, אם תכלית הפטור היא פיצוי עבור "מסכנות" מדוע ניתן הפטור רק עבור הכנסות הנובעות מיגיעה אישית? בנוסף, מהי ההצדקה להגבילה רק לאנשים עם נכות בשיעור של 100% ולעיוורים ללא מדרג? מדוע "מסכנותו" של אדם בשיעור נכות נמוך יותר איננה מצדיקה מתן פטור עבור הכנסותיו לעומת אדם עם שיעור נכות של 100%. כמו כן, כאמור, קיים פער משמעותי בהיקף הפטור שניתן למי שהוגדר כ-"נכה" לתקופה של עד 364 ימים, לבין מי שהוגדר כ-"נכה" לתקופה ארוכה יותר.¹⁷⁶ האם לא ייתכנו מצבים שבהם דווקא נכות זמנית תדרוש התייחסות הולמת והקלות משמעותיות יותר?

תכלית נוספת שייתכן והנחתה את המחוקק כאמור היא הכרה בעלויות הספציפיות שבהן נושאים אנשים עם מוגבלויות בשל מוגבלותם. כך למשל, הסיוע העקיף הניתן על ידי משרד הרווחה בכיסוי הוצאות הכרוכות ברכישת אביזרים הכרחיים לשם תפקודם השוטף של אנשים עם מוגבלויות.¹⁷⁷ חשוב לציין כי ההטבות המוענקות על ידי המחוקק כיום מוענקות רק עבור רשימה סגורה של הוצאות ספציפיות המוגדרות מראש על-ידי המחוקק. המחוקק, כאמור, לא הכיר בהוצאות ייחודיות שמוציאים אנשים עם מוגבלויות כהוצאה מוכרת בייצור הכנסה. הכרה בהוצאות אלה היתה מאפשרת להגמיש את גבולות הקטגוריה ולאפשר לאנשים עם מוגבלויות בעצמם לקבוע מהן ההוצאות הנדרשות להם. עובדה זו משמעותית מאחר וההוצאות אותן קובע המחוקק מראש אינן משקפות בהכרח את ההוצאות האמיתיות בגין האמצעים להם זקוקים אנשים עם המוגבלויות בכדי לממש את זכותם להשתתפות שוויונית בחברה בכלל ובשוק התעסוקה בפרט.

המקור הסטטוטורי להכרה בהוצאות מעוגן בסעיף 17 לפקודת מס הכנסה, המתיר בניכוי הוצאות שהוצאו בייצור הכנסתו של הנישום.¹⁷⁸ סעיף 32(1) מעגן את המבחן האינצידנטלי הקובע כי רק הוצאה אשר "כרוכה ושלווה בתהליכו ובמבנהו הטבעי של המקור שמפיק את ההכנסה" תותר בניכוי.¹⁷⁹ כלומר, בכדי שהוצאה תיחשב כהוצאה בייצור הכנסה, אין זה מספיק שבלעדיה לא יתאפשר מלכתחילה לייצר את ההכנסה, אלא עליה להיות חלק "אורגני" מתהליך ייצור ההכנסה. מכאן שהדין המצוי כיום איננו מכיר בעלויות ההתאמה שאנשים עם מוגבלויות נדרשים להוציא בכדי שיוכלו להפיק הכנסה. כפי שהסברנו לעיל, אי-הכרה זו יוצרת חסם כלכלי בפני השתלבות אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. היא מלמדת על התעלמות של המחוקק מנקודת הפתיחה השונה של קבוצה זו ביחס לשאר האוכלוסייה. לפיכך, אחד החסרים הבולטים ביותר בדיני המס לעידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה הוא אי-ההכרה בהוצאות היתרות אליהם נדרשים אנשים עם מוגבלויות על מנת שיוכלו להשתלב בשוק העבודה.

¹⁷⁴ ראו את דבריו של כב' השופט רובינשטיין בע"א 4107/09 בן עוז שמואל נ' פקיד שומה חיפה (נבו) 10.8.2011: " הפטור מושתת על מדיניות חברתית המבקשת לתמוך בנישומים שאיבדו על פני הדברים את נושר הכנסתם, ולסייע להם להמשיך בפעילות".

¹⁷⁵ סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה.

¹⁷⁶ שם, בסעיף 9(5)(א)(2).

¹⁷⁷ ראו לעיל ה"ש 161-163 והטקסט הסמוך להן.

¹⁷⁸ סעיף 17 לפקודת מס הכנסה.

¹⁷⁹ שם, בסעיף 32(1).

התכלית השלישית, שייתכן והנחתה את המחוקק בקביעת מדיניות המס בנוגע לאנשים עם מוגבלויות, היא קידום שילובם בשוק התעסוקה. מבין ההסדרים המיסויים הקיימים המשקפים (לפחות במידה מסוימת) תכלית זו, ניתן למנות כאמור את הפטור עבור הכנסות מיגיעה אישית למרות היותה מבוססת על תכלית של פיצוי עבור "מסכנות" יש בעצם מתן הפטור גם עידוד של יציאה לעבודה. מענק העבודה הניתן בתנאים מיוחדים לאנשים עם מוגבלויות¹⁸⁰ מתבסס גם הוא על הרצון לתגמל אנשים עם מוגבלויות אשר משתלבים בשוק התעסוקה גם אם בשכר נמוך. יחד עם זאת כפי שהראנו נראה כי היישום של תכלית זו בדין הקיים לוקה בחסר.

קשה אם כן לגזור מתוך הדין הקיים מדיניות אחידה המשקפת את מטרות החקיקה. בפרק 7 בדו"ח זה נציג מדיניות ראויה כזו ונגדים כיצד ניתן לעשות בה שימוש כחלופה לתקנות שכר מינימום מותאם. בטרם נבחן את האפשרויות לעשות שימוש בדיני המס בכדי לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה כפתרון חלופי להסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם, באופן שיעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות אך יצמצם את הפגיעה בזכויותיהם, נבחן את המדיניות בה נוקטות מספר מדינות נוספות בנוגע לשימוש בשכר מינימום מותאם או מופחת ובנוגע לשימוש בדיני המס לצורך קידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה.

פרק 6 - משפט משווה:

בפרק זה נבחן את המדיניות במספר מדינות בנוגע לשימוש בשכר מינימום מותאם או מופחת כדי לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. בנוסף נתאר את המנגנונים העיקריים בהם עושות שימוש אותן מדינות במערכת המס בכדי להשיג את אותה מטרה. הבאת הדוגמאות השוואתיות של דיני המס הינה לשמש השראה למגוון האפשרויות הקיימות, שבאמצעותן ניתן לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה באמצעות דינים אלה.

1. ארה"ב:

שכר מינימום מופחת

זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה הינה מרכזית בחקיקה בארה"ב העוסקת בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. איסור הפליה בתעסוקה על בסיס מוגבלות עוגן בחקיקה פדרלית בארה"ב כבר ב- Rehabilitation Act¹⁸¹ משנת 1973, חוק זה מתייחס לאיסור הפליה מצד גופים פדרליים או כאלה הממונים מכספי הממשל הפדרלי. כשני עשורים מאוחר יותר, בשנת 1990 נחקק בארה"ב ה-ADA, הפרק הראשון בו עוסק בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה, באיסור הפליה בשל מוגבלות בתעסוקה ומחיל את הוראותיו על כל מעסיק המעסיק יותר מ-15 עובדים ולא רק על גורמים פדרליים.

שכר מינימום פדרלי בארה"ב מעוגן ב- Fair Labor Standards Act¹⁸². המאבק להכרה בשכר מינימום החל בארה"ב ברמה המדינתית. בתחילה, עמדת בית המשפט העליון היתה כי קביעת שכר מינימום מהווה פגיעה בחופש החוזים, עמדה אשר מנעה את עיגונו של שכר מינימום בחקיקה. בהמשך שינה בית המשפט העליון את עמדתו וקבע כי העסקת עובדים ותשלום שכר אשר אינם מאפשרים תנאי מחיה מינימליים הינם פוגעניים, כי מדובר בשני צדדים

¹⁸⁰ סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה; סעיף 2 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה) לעיל ה"ש 150.

¹⁸¹ Section 504 of the Rehabilitation act, 29 U.S.C. § 701(1973)

¹⁸² Fair Labor Standards act (FLSA), 29 U.S.C. § 203 (1938) (להלן: "FLSA") החוק עוסק בשכר מינימום פדרלי, כל מדינה בארה"ב יכולה לקבוע שכר מינימום גבוה יותר.

שאינם שווים מבחינת כוח המיקוח וכי העסקה פוגענית הינה ניצול.¹⁸³ שינוי עמדת בית המשפט העליון אפשרה את חקיקת ה-FLSA הקובע כאמור שכר מינימום פדרלי, אשר המדינות אינן יכולות לגרוע ממנו.

סעיף 14(c) ל-FLSA עוסק ב- Handicapped workers ומאפשר חריגה מתשלום שכר המינימום הפדרלי במקרה בו תפוקת עבודתו של אדם נמוכה בגלל מוגבלות פיזית, נפשית או בגלל פציעה. ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת ניתן למעסיק (ולא לעובד). מעסיק המבקש להעסיק אנשים עם מוגבלות אשר תפוקת עבודתם נמוכה ולשלם להם שכר הנמוך משכר המינימום הקבוע ב-FLSA יכול להגיש את הבקשה למשרד העבודה ולקבל תעודה המתירה לו לעשות כן. את התעודה יכולים לקבל מפעילי מרכזי עבודה שהם בעצם מפעלים מוגנים, בתי חולים או דיור מוגן ועסקים.¹⁸⁴ בפועל, הבקשות מוגשות לרב על ידי מעסיקים המעסיקים כמות גדולה של עובדים עם מוגבלות והדבר יוצר מפעלים מוגנים בהם מועסקים מספר גדול של אנשים עם מוגבלויות העובדים במסגרת סגרגטיבית ומקבלים שכר הנמוך משכר המינימום עבור עבודתם. למרות שאין חובה לתת את ההיתר רק למפעלים מוגנים בפועל רק 5% מהמועסקים בשכר מינימום מופחת עובדים בשוק החופשי.¹⁸⁵

החרגת אנשים עם מוגבלויות מהחובה לשלם שכר מינימום נעשתה מתוך מחשבה שמדובר יהיה בדרך לעודד מעסיקים להעסיקם, לשלב בשוק התעסוקה אנשים עם מוגבלויות אשר לא היו מצליחים להשתלב בו בדרך אחרת, שמדובר יהיה במצב זמני בו הם יוכשרו לעבודה בשוק החופשי. בפועל כפי שצוין לעיל, לא אלה הם פני הדברים ו-95% מהאנשים המועסקים במפעלים מוגנים נשארים לעבוד בהם ולא משתלבים בשוק החופשי.¹⁸⁶

בארה"ב נתמחה ביקורת רבה על ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות, ועל העובדה שאין נתונים מדויקים על כמות האנשים המועסקים בשכר מינימום מופחת, באופן המאפשר את ניצולם, הנתונים היחידים הקיימים הינם נתונים בנוגע למספר המעסיקים אשר קיבלו את ההיתר ולא בנוגע למספר המועסקים.¹⁸⁷ על העובדה שהסדר זה פוגע בכבודם של אנשים עם מוגבלויות ומקבע את חייהם בעוני אומרים המבקרים כי כשנחקק החוק בשנות ה-30 לא היו הרבה אפשרויות תעסוקה, ואילו כיום יש מגוון רחב בהרבה, קיימת טכנולוגיה אשר יכולה לסייע לאנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק העבודה ושתשלום נמוך משכר המינימום, אינו מאפשר חיים בכבוד.¹⁸⁸ בנוסף, ניתן למצוא טענות נגד חוקיות ההסדר והתאמתו לעקרונות הקבועים ב-ADA ולפסיקת בית המשפט העליון בפס"ד Olmstead, זאת בעיקר על בסיס העובדה שהסדר זה מאפשר המשך העסקת אנשים עם מוגבלויות במפעלים מוגנים.¹⁸⁹

¹⁸³ William P. Quigley, "A Fair Day's Pay for a Fair Day's Work": Time to Raise and Index the Minimum Wage, 27 St. Mary's L. J. 513, 516 (1996).

¹⁸⁴ הליך הוצאת התעודה וההרשאה לתשלום שכר מינימום מופחת מפורט באתר האינטרנט הרשמי של משרד העבודה, מחלקת השכר ושעות העבודה בכתובת: www.dol.gov/whd/FOH/FOH_Ch64.pdf.

¹⁸⁵ Melia Preedy, *Subminimum or Subpar? A Note in Favor of Repealing the Fair Labor Standards Act's Subminimum Wage Program*, 37 Seattle University L. Rev. 1097 (2014).

¹⁸⁶ National Council on Disability Report on Subminimum Wage and Supported Employment, 7 שם; ¹⁸⁶ (2012), available at: <http://www.ncd.gov/publications/2012/August232012>.

¹⁸⁷ Preedy, לעיל ה"ש 185.

¹⁸⁸ שם.

¹⁸⁹ Samuel R. Bagenstos, *The Case Against the Section 14(c) Subminimum Wage Program*, 2, available ¹⁸⁹ *Olmstead v. L.C.*, 527 U.S. 581 ; at: <http://thegao.org/wp-content/uploads/2012/03/Bagenstos.pdf> (1999) בפסק דין זה קבע בית המשפט העליון כי מסגרות סגרגטיביות עבור אנשים עם מוגבלויות אינן חוקיות.

במהלך השנים, מאז חקיקתו של הסעיף המתיר תשלום שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות נעשו מספר נסיונות לבטל או לתקן אותו.¹⁹⁰ אך החשש העיקרי שחוזר ועולה הוא שהדבר יותיר מספר גדול של אנשים עם מוגבלויות ללא מקום עבודה כלל ועל כן הסעיף עדין קיים. בשנת 2014 חתם הנשיא אובמה על צו לפיו צעירים עם מוגבלויות מסיום לימודיהם ועד גיל 24 יהיו זכאים לפחות לשכר מינימום ובטרם יועסקו בשכר הנמוך משכר המינימום יעברו הכשרות אשר ישפרו את סיכוייהם להשתלב בשוק התעסוקה.¹⁹¹

ישנן מדינות בארה"ב, ביניהן מרילנד וורמונט שבחרו לא להחיל את הסעיף (c)14 בתחום שיפוטן. מרילנד בחרה בשנת 2016 לבטל את ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות בתחומה וקבעה כי לא ינתנו עוד היתרים מסוג זה.¹⁹² אחד הנימוקים היה מחקר שפורסם בשנת 2012 אשר הראה שבמפעלים מוגנים אנשים עם מוגבלויות עובדים פחות שעות, מרוויחים פחות ועולה יותר להעסיקם מאשר לשלבם בשוק החופשי.¹⁹³ מחקר אשר ליווה את החוק הראה שעד שנת 2019 נותרו רק 8 היתרים לתשלום שכר מינימום מופחת ושכר האנשים המועסקים במפעלים מוגנים הצטמצם לעומת מספר האנשים עם מוגבלויות המועסקים בשוק החופשי.¹⁹⁴

מערכת המס

קיימות מספר דרכים בהן נעשה שימוש במערכת המס בארה"ב במטרה לעודד שילוב אנשים עם מוגבלויות תעסוקה. את חלקן נפרט להלן:

זיכוי מס הזדמנויות עבודה (WOTC)

תוכנית המעניקה למעסיקים תמריצים להעסיק אנשים מוסמכים מקבוצות יעד מוגדרות אשר התמודדו עם חסמים משמעותיים בתעסוקה (אנשים עם מוגבלויות וחיילים משוחררים).¹⁹⁵ זיכוי המס המרבי בתוכנית זו נע בין \$1,200 ל-\$9,600 דולר כשסכום הזיכוי תלוי בעובד שהועסק ובתקופת העבודה. על מנת לקבל את הזיכוי יש לקבל אישור מסוכנות כוח אדם ממלכתית (SWA) שהעובד הינו חלק מאחת מקבוצות היעד. על העובד למלא שאלון ויש לבצע מעקב אחר שעות העבודה והשכר ששולם לו. מעסיק יכול לתבוע את ההטבה בעת הגשת הדוחות השנתיים.

זיכוי מס או ניכוי הוצאות על התאמת דרכי גישה לאנשים עם מוגבלויות

סיוע נוסף ניתן בעזרת זיכוי מס בגין התאמות דרכי גישה לאנשים עם מוגבלויות. המדובר בזיכוי של עד \$5,000 לעסקים קטנים עבור הוצאות אשר הוצאו לצורך מתן גישה לאנשים עם מוגבלויות לעסק. אנשים עם מוגבלויות יכול שיהיו עובדים המועסקים באותו עסק או לקוחות.¹⁹⁶

¹⁹⁰ דוגמה לאחד מנסיונות אלה הוא ה- House Resolution 3086 (Fair Wages for workers with Disabilities Act), 2011

¹⁹¹ Michelle Diament, Congress Passes Bill Limiting Sheltered Workshop Eligibility (2014), available at: <https://www.disabilityscoop.com/2014/07/10/congress-sheltered-eligibility/19500/>

¹⁹² Ken Capone Equal Employment Act (2016) available at <https://mgaleg.maryland.gov/2016RS/bills/sb/sb0417f.pdf>

¹⁹³ Cimera, Robert E.; Wehman, Paul; West, Michael; & Burgess, Sloane. "Do Sheltered Workshops Enhance Employment Outcomes for Adults with Autism Spectrum Disorder?" *Autism*. 16, 87 (2012)

¹⁹⁴ Maryland Department of Disabilities, Individuals with Disabilities: Minimum Wage and Community Integration-Ken Capone Equal Employment Act Annual Report (2019) available at: [http://dlslibrary.state.md.us/publications/Exec/MDOD/HG7-1012\(d\)\(2\)_2019.pdf](http://dlslibrary.state.md.us/publications/Exec/MDOD/HG7-1012(d)(2)_2019.pdf)

¹⁹⁵ כמפורט ב: <https://www.dol.gov/agencies/eta/wotc/>

¹⁹⁶ כמפורט ב:

<https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/tax-benefits-for-businesses-who-have-employees-with-disabilities>

<https://www.eeoc.gov/fact-sheet/facts-about-disability-related-tax-provisions>

<https://askjan.org/topics/taxinc.cfm>

זאת בנוסף לאפשרות לקבל ניכוי מס של עד \$15,000 בשנה על הסרת חסמים אדריכליים והתאמות תחבורה לעסק לאנשים עם מוגבלויות (עובדים או לקוחות).

• זיכוי מס על משרות ממוקדות

מעסיקים זכאים לזיכוי מס של עד 40% מ-\$6,000 הראשונים של שכר השנה הראשונה של עובד חדש עם מוגבלות שהופנה על ידי סוכנויות שיקום מקצועי, ועדת המדינה לעיוורים או המחלקה האמריקאית לענייני חיילים משוחררים, ומאושר על ידי שירות התעסוקה הממלכתי.¹⁹⁷ כדי שמעסיק יהיה זכאי לזיכוי זה, על העובד להיות מועסק תקופה של לפחות 90 יום או שהשלים לפחות 120 שעות עבודה אצל המעסיק.

• התכנית לשיקום מקצועי (VR)

תכנית נוספת המסייעת לאנשים עם מוגבלויות להיכנס לשוק העבודה.¹⁹⁸ על פי תוכנית זו ניתן לקבל השתתפות בתשלום שכר עבור עובד עם מוגבלות לזמן מוגבל. המשרה בה מועסק העובד חייבת להיות קבועה, במשרה מלאה ובתשלום גבוה משכר המינימום. התוכנית משתנה ממדינה למדינה.

קיימים תמריצי מס של המדינות השונות עבור גיוס והכשרת עובדים עם מוגבלות. דוגמא לכך הוא חוק בקנזס המאפשר למעסיק אשר לו הוצאות שמטרתן הנגשת מתקן קיים לאנשים עם מוגבלויות, כולל הנגשת ציוד במקום העבודה, לתבוע זיכוי ממס הכנסה השווה למחצית ההוצאות, או זיכוי של \$10,000, לפי הנמוך מבניהם.¹⁹⁹

2. אנגליה

שכר מינימום מופחת

איסור הפליה של אנשים עם מוגבלויות מעוגן באנגליה ב – Equality Act משנת 2010²⁰⁰ חוק האוסר הפליה על בסיס מוגבלות גם בתעסוקה כפי שהוא אוסר הפליה על בסיס שורה ארוכה של עילות נוספות כגון גזע ומין, ואף קובע חובת ביצוע התאמות ומתיר הפליה מתקנת. החוק עיגן בתוכו חקיקה מוקדמת יותר אשר עסקה באיסור הפליה על בסיס מוגבלות מתוך תפיסה שיש להילחם בהפליה ובפגיעה בשוויון בכלל ולא בנוגע לכל קבוצה בנפרד.²⁰¹

עידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה נעשה באנגליה בעיקר באמצעות תוכניות אשר נועדו ללוות ולהכשיר אנשים עם מוגבלויות בדרכם לתעסוקה בשוק החופשי והתניית מתן קצבאות בהשתתפות בתוכניות אלה.²⁰² לא קיים באנגליה הסדר של שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות. באנגליה קיימת ביקורת על הממשלה אשר עברה ממתן קצבאות

¹⁹⁷ כמפורט ב: <https://www.eeoc.gov/fact-sheet/facts-about-disability-related-tax-provisions>

¹⁹⁸ כמפורט ב: <https://askjan.org/concerns/State-Vocational-Rehabilitation-Agencies.cfm>

¹⁹⁹ כמפורט ב:

http://www.kslegislature.org/li/2018/b2017_18/statute/079_000_0000_chapter/079_032_0000_article/079_032_0117_section/079_032_0117_k/

²⁰⁰ The Equality Act 2010

²⁰¹ Sue Ashtiany, *The Equality Act 2010: Main Concepts*, 11 International Journal of Discrimination and the Law 29 (2011). קיימים קולות באנגליה בעיקר של אנשים עם מוגבלויות הטוענים כי איחוד העילות פוגע במאבקם של אנשים עם מוגבלויות לקידום זכויותיהם וכי היה קל יותר לנהל מאבק לקידום זכויות כשהיתה חקיקה ספציפית העוסקת באיסור הפליה על בסיס מוגבלות ונציבות לאיסור הפליה על בסיס מוגבלות ולא לזכויות אדם בכלל כמפורט ב: House of Lords Select Committee on the Equality Act 2010 and Disability, *The Equality Act 2010: The Impact on Disabled People* (2016), available at

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldseqact/117/117.pdf>

²⁰² "Access to Work" המעניקה סיוע לאנשים עם מוגבלויות המעוניינים להצטרף לשוק העבודה בעיקר לביצוע התאמות הנחוצות לצורך שילוב בתעסוקה היא דוגמא לכך. פרטים על התוכנית ניתן למצוא בכתובת: <https://www.gov.uk/access-to-work>. תוכנית נוספת נקראת "Work Choice" המעניקה בעיקר ליווי והדרכה לקראת חיפוש עבודה ובמהלכה, פרטים על תוכנית זו ניתן למצוא בכתובת:

<https://www.gov.uk/government/publications/work-choice-background-information-note/1work-choice-statistics-background-information-note>

לתשלום המבוסס על תעסוקה. הביקורת היא כי מבחני הזכאות מותירים אנשים הזקוקים לקצבאות אך אינם עומדים בדרישות התעסוקה ללא תמיכה מספקת.²⁰³

מערכת המס

באנגליה הוצאות או הטבות המשולמות על ידי מעסיק, לשימוש האישי של העובד, חייבות בדרך כלל במס. אין פטור כללי לעובדים עם מוגבלות, אך ישנן כמה הקלות בכללי תשלום המס וכמה פטורים מוכרים למקרים מוגדרים, ביניהם:²⁰⁴

• פטור ממס על ציוד המסופק על ידי המעסיק

בדרך כלל כאשר מעסיק מספק ציוד או שירותים לעובד לשימוש פרטי כמו גם עסקי, הוצאותיו מחויבות במס. לעומת זאת, הוצאה על ציוד, שירות או מתקנים שמטרתם לאפשר לעובד עם מוגבלות להשתלב במקום העבודה, לא תחשב הטבה החייבת במס גם אם נעשה בציוד שימוש פרטי מהותי. דוגמאות לציוד או שירות כאלה הינן: מכשיר שמיעה, כיסא גלגלים, תמיכה באמצעות אדם אחר לצורך הגעת העובד למקום העבודה וממנו ועוד. קבלת פטור ממס זה כפוף למספר תנאים מצטברים: (1) על המעסיק להעמיד הטבות דומות לרשות כל העובדים עם המוגבלות במקום העבודה (2) המטרה העיקרית של ההטבה חייבת להיות לאפשר לעובד לבצע את עבודתו (3) לחילופין, ההטבה היא כזו שהמעסיק מחויב בה לפי תנאי ה- Equality Act²⁰⁵ או חקיקה דומה, או שהיא ניתנת במסגרת תוכנית Access to Work.²⁰⁶

• פטור ממס על עלויות נסיעה

ככלל, ישנם כללים נוקשים המבטיחים שלא ניתן יהיה לתבוע את עלויות הנסיעה של עובד מביתו אל מקום העבודה וחזרה לביתו כהוצאה מותרת כנגד הכנסתו החייבת. אם מעסיק משתתף בהוצאה זו, סכום זה הופך לתשלום חייב במס. לעומת זאת, במקרים בהם מעסיק מספק הסעה, או משתתף בעלויות הנסיעה של עובד עם המוגבלות, סכום זה יהיה פטור ממס.

• פטור ממס על מכוניות ודלק עבור עובד

ככלל, כשימוש ברכב ובדלק אינו לטובת העבודה בלבד מדובר בהטבה החייבת במס. למרות האמור, ישנן נסיבות שבהן עובד עם מוגבלות לא יחויב במס כשהמעסיק מספק לו רכב או עלויות דלק, או מחזיר כל הוצאה הקשורה לכך. התנאים לפטור ממס במקרה זה הינם: (1) המכונית מותאמת במיוחד לשימוש העובד, או מצוידת בתיבת הילוכים אוטומטית מכיוון שהעובד אינו יכול להשתמש בתיבת הילוכים ידנית (2) העובד משתמש ברכב רק לנסיעות עסקים או לנסיעות בין ביתו לעבודה.

• ליווי בנסיעות עסקים

פטור ממס על השתתפות מעסיק בהוצאות נסיעה של מלווה לנסיעת עבודה במידה ואדם זקוק למלווה בשל מוגבלותו.

• טיפולים רפואיים

מעסיק יכול לתרום תרומה פטורה ממס של עד 500 ליש"ט בשנה לכל עובד עבור טיפולים רפואיים המומלצים לאותו עובד על ידי איש מקצוע בתחום הבריאות.

• הטבות לעצמאיים

בדומה להכנסה מעבודה, אין פטור גורף ממס או היתר לניכוי עלויות בשל מוגבלות. עם זאת, ניתן לנכות מההכנסה העסקית החייבת כל הוצאה אשר הוצאה במלווה ובאופן בלעדי למטרות

²⁰³ Piggott, L., & Grover, C., *Retrenching Incapacity Benefit: Employment Support Allowance and Paid Work*, Social Policy and Society, 8, 159(2009).

²⁰⁴ כמפורט ב: <https://www.litrg.org.uk/tax-guides/disabled-people-and-carers/help-employees-and-self-employed>

²⁰⁵ Equality Act לעיל ה"ש 200.

²⁰⁶ Access to Work לעיל ה"ש 202.

עסקיות כולל הוצאות על התאמות במקום העבודה הדרושות לאדם בשל מוגבלותו כמו גם ספרים בפורמטים מיוחדים וציוד מיוחד.

• זיכוי מס עבודה (WTC)

זיכוי המשתלם לאנשים עובדים, שכירים או עצמאיים בעלי הכנסה נמוכה.²⁰⁷ אנשים עם מוגבלויות נכללים בהגדרת הזכאים ויכולים להכנס להגדרת אנשים עם מוגבלות או עם מוגבלות חמורה לצורך חישוב הזיכוי. אדם המוגדר כאדם עם מוגבלות יכול לקבל זיכוי גם אם עבד 16 שעות עבודה שבועיות (במקום 30). אדם המוגדר כאדם עם מוגבלות חמורה יכול מעבר לזיכוי על שעות עבודה לקבל זיכוי גם על רכיבים נוספים (טיפול, נוכחות, עצמאות ועוד).

3. אוסטרליה

שכר מינימום מופחת

זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ואיסור הפליה על בסיס מוגבלות מעוגן באוסטרליה בכמה חוקים כשהמרכזיים הם, ה-Disability Service Act משנת 1986²⁰⁸ חוק פדרלי אשר מטרתו לאפשר לאנשים עם מוגבלויות להשתלב בחברה ולהשתמש בשירותים הניתנים לכלל האוכלוסייה, להשיג עצמאות רבה יותר, שוויון הזדמנויות בתעסוקה ושילוב בקהילה.²⁰⁹ חשיבותו של החוק הינה בכך שהוא אפשר לראשונה הקצאת משאבים לצורכי סיוע לאנשים עם מוגבלויות שלא דרך מוסדות. בנוסף, ה-Federal Disability Discrimination Act 1992 (D.D.A.)²¹⁰ קובע איסור הפליה על בסיס מוגבלות בין היתר בתחום התעסוקה.

בחינת ההיתר לתשלום שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות באוסטרליה מעלה כי קיימות בה שתי מערכות מקבילות המאפשרות תשלום שכר מינימום מופחת, האחת מיועדת לעובדים שאינם מועסקים בשוק החופשי, בדומה להעסקת אנשים עם מוגבלויות במפעלים מוגנים, והשניה לאנשים המועסקים בשוק החופשי, היתר המבוסס על מבחני תפוקת עבודה הנעשים לעובד.²¹¹

ההיתר לשלום שכר מינימום מותאם, ה-Supported Wage System (SWS) ניתן לבקשת גורמים המלווים אנשים עם מוגבלויות או לבקשת המעסיק כשהשכר נקבע בהתאם למבחני תפוקה הנערכים לאדם עם המוגבלות על ידי גורם ממשלתי במקום העבודה בו הוא מועסק, בדומה למצב הקיים בארץ.²¹² קיימות תוכניות נוספות לתמיכה בתעסוקה כמו הכנה וליווי בתעסוקה וסובסידיות על שכר הניתנות למעסיקים, אך אלה פועלות בהצלחה חלקית בלבד.

מערכת המס

²⁰⁷ כמפורט ב: <https://www.litrg.org.uk/tax-guides/tax-credits-and-benefits/tax-credits/what-working-tax-credit>

²⁰⁸ את נוסח החוק המלא ניתן למצוא ב: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00146>

²⁰⁹ Roger J. Stancliffe, *Inclusion of Adults with Disability in Australia: Outcomes, Legislation and Issues*, 18-10 International Journal of Inclusive Education, 1053, 1054 (2014).

²¹⁰ את נוסח החוק המלא ניתן למצוא ב: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00125>

²¹¹ פירוט על תעסוקת אנשים עם מוגבלויות באוסטרליה כולל ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם והביקורת על הסדר זה ניתן למצוא בדוח אשר עסק בעיקר באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית אך האמור בו רלוונטי גם לאנשים עם מוגבלויות אחרות. Inclusion Australia, Wage equity and more choices in employment for people with an intellectual disability (2022) available at: <https://www.inclusionaustralia.org.au/wp-content/uploads/2022/04/ADE-research-brief-April-2022.pdf>

²¹² פירוט על שכר מינימום מותאם באוסטרליה ניתן למצוא ב: Disability employment services, Supported Wage System in Open Employment Handbook available at:

https://www.jobaccess.gov.au/sites/default/files/documents/06_2021/supported-wage-system-open-employment-handbook-may-2021_0_0.pdf

באוסטרליה ישנן מספר תוכניות אשר עשויות לסייע למעסיקים במימון העלות הכספית הקשורה להעסקת אנשים עם מוגבלויות. ביניהן:

• הקן לסיוע בעבודה (EAF)

קן המעניקה סיוע כספי לצורך ביצוע התאמות ורכישת שירותים הקשורים לשילוב בתעסוקה של עובדים עם מוגבלויות.²¹³ סיוע זה זמין עבור אנשים עם מוגבלויות העומדים להתחיל עבודה או כאלה שכבר עובדים, וכן למי שזקוק לסיוע במציאת עבודה והכנה לעבודה. הקן לסיוע בעבודה רשאית להחזיר את עלות ביצוע ההתאמות ורכישת שירותים הקשורים לעבודה כגון מתורגמן לשפת הסימנים, ציוד להתאמת מקום העבודה ועוד.

• תוכנית תמיכה בשכר למתלמדים עם מוגבלות (DNAWS)²¹⁴

תוכנית זו מעניקה מימון למעסיקים ולספקי הכשרה כדי לסייע למתלמדים עם או בלי מוגבלות להשתתף בהצלחה בהכשרה במקום העבודה ומחוץ לעבודה. מתלמדים עם מוגבלות יכולים להגיש בקשה לתמיכה כגון הדרכה או תירגום. התוכנית מעניקה סיוע כספי למעסיק המעסיק מתלמד עם מוגבלות שהוערך כזקוק לתמיכה.

• סובסידיות שכר

המדינה מציעה סובסידיות שכר המשולמות למעסיק כדי לסייע בעלות תשלום השכר בחודשי העסקתו הראשונים של אדם עם מוגבלות.²¹⁵ מטרת סבסוד השכר היא עידוד מעסיקים להתחשב באנשים עם מוגבלות, ולהגביר את התחרותיות של אנשים עם מוגבלות בשוק.

4. קנדה

שכר מינימום מופחת

קנדה הייתה אחת מהמדינות הראשונות שעיגנו זכויות אדם בחקיקה.²¹⁶ בשני דברי חקיקה מרכזיים: ה-Canadian Human Rights Act, חוק פדרלי משנת 1977 האוסר הפליה על בסיס גזע, לאום, מוצא אתני, צבע, דת, גיל, מין, מצב משפחתי, מוגבלות, או רישום פלילי, במתן שירותים שונים לרבות העסקה על ידי הממשל הפדרלי. וה-Canadian Charter of Rights and Freedoms, הצ'רטר הקנדי לזכויות וחירויות (להלן: הצ'רטר) אשר נחקק בשנת 1982 והפך לחלק מהחוקה הקנדית. אחת הזכויות המעוגנות בצ'רטר היא הזכות לשוויון,²¹⁷ הקובעת שוויון ואיסור הפליה בהתבסס בעיקר על גזע, מוצא, צבע, דת, מין, גיל או מוגבלות נפשית או פיזית.²¹⁸

²¹³ פירוט על הקן ניתן למצוא ב: <https://www.jobaccess.gov.au/employment-assistance-fund-eaf>

²¹⁴ פירוט על התוכנית ניתן למצוא ב:

<https://www.australianapprenticeships.gov.au/aus-employer-incentives>

²¹⁵ פירוט על התוכנית הסובסידיות ניתן למצוא ב: <https://www.dese.gov.au/wage-subsidies>

²¹⁶ section 15 (1982) The Canadian Charter of Rights and freedoms (1982) que Cl'ement, *Renewing Human Rights Law in Canada*, 54(2) Osgoode Hall L. J. (2017).

²¹⁷ section 15 (1982) The Canadian Charter of Rights and freedoms

²¹⁸ פירוט נוסף של הצ'רטר וסעיפיו ניתן למצוא באתר האינטרנט של ממשלת קנדה, Government of Canada, Your Guide to the Canadian Charter of Rights and Freedoms available at:

<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/how-rights-protected/guide-canadian-charter-rights-freedoms.html>

חקיקת הצ'רטר נחשבה לניצחון של התומכים בזכויות אנשים עם מוגבלויות, אם כי מאז קיימת ביקורת על כך שחרף קיומו והעובדה שאיסור הפליה על בסיס מוגבלות עוגן בו באופן מפורש אין שינוי משמעותי מספיק במעמדם של אנשים עם מוגבלויות בחברה בקנדה.²¹⁹

בשכר מינימום מופחת נעשה שימוש בקנדה במסגרת מפעלים מוגנים בלבד. בשנת 2017 באונטריו עבר חוק המבטל את החרגת המפעלים המוגנים מחוקי התעסוקה, משמע גם את האפשרות לשלם לעובדים בהם שכר הנמוך משכר המינימום²²⁰ (Fair Workplaces, Better Jobs Act), בפועל משמעות השינוי היא סגירת המפעלים המוגנים.

מערכת המס

ניתן למצוא בקנדה שורה של הטבות מס אשר מטרתן קידום שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, ביניהן:

- זיכוי מס עבור אנשים עם מוגבלויות (DTC)²²¹ משמעו הפחתת גובה מס ההכנסה אותו אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית, או בני משפחתם התומכים בהם נדרשים לשלם זאת באמצעות קיזוז העלויות הקשורות למוגבלות עצמה. חשוב לציין שמדובר בזיכוי שאינו ניתן להחזר. כלומר, אם סך נקודות הזיכוי גבוה מהסכום שהאדם חייב במס, לא יינתן החזר.

אם אין צורך בכל סכום הזיכוי, ניתן להעביר את הזכאות לבן משפחה תומך כהגדרתו בחוק המזוהה עם הבקשה שהוגשה. הזכאות לנקודות הזיכוי הללו פותחת דלת לתוכניות נוספות כגון: "תוכנית חיסכון רשומה לאנשים עם מוגבלויות", "עובדי קנדה מרוויחים", "קצבת נכות לילד". על מנת לקבל הטבות מתוכניות אלה יש להגיש מועמדות לנקודות זיכוי. בחינת הזכאות לזיכוי מס כוללת הערכה רפואית של השפעת הליקוי על האדם עם המוגבלות (על עלויות חוות הדעת הרפואית אם היו כאלה, ניתן לקבל החזר). לאחר חוות הדעת הרפואית יש לדרוש את הזיכוי בדוח המס.

נכות תומכת ניכוי

- אנשים עם פגיעה בתפקוד מבחינה פיזית או נפשית אשר שילמו עבור הוצאות רפואיות, יכולים בתנאים מסוימים לטעון ל"נכות תומכת ניכוי".²²² משמעות הדבר היא כי ניתן יהיה לנכות את ההוצאות ששולמו על מנת שהאדם עם המוגבלות יוכל לעבוד, ללמוד או לחקור במסגרת מחקר עליו קיבל מענק. במקרה הזה רק הוצאותיו של האדם עם המוגבלות יוכרו כהוצאות עבור ניכוי זה. ישנה רשימה של הוצאות שניתן לבצע ניכוי בגינן. יש לתבוע את ההוצאות באותה שנה שבה הן משולמות ולא ניתן להעביר סכומים שלא נוצלו לשנה אחרת.

עידוד מעסיקים

- הוצאותיו של מעסיק עבור צרכיו של עובד עם מוגבלות, כגון מימון הוצאות נסיעה או שירותי מלווה, יתכן ולא יהיו חייבות במס.²²³ תשלום לעובד עם מוגבלות עבור עלויות נסיעה סבירות

²¹⁹ Mary Ann McColl, Rebecca Bond, David W. Shannon and Charles Shortt, *People with Disabilities and the Charter: Disability Rights at the Supreme Court of Canada Under the Charter of Rights and Freedoms*, 5(1) Canadian J. of Disability Studies 183, 184 (2016).

²²⁰ Fair Workplaces, Better Jobs Act, 2017, S.O. 2017

²²¹ פירוט על זיכוי המס ניתן למצוא ב:

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/segments/tax-credits-deductions-persons-disabilities/disability-tax-credit.html>

²²² כמפורט ב: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-21500-disability-supports-deduction.html>

²²³ כמפורט ב:

בין בית העובד למקום העבודה, כולל חניה כשמדובר על עובד עיוור או עם לקות חמורה וממושכת בניידות אשר מגבילה את חיי היומיום שלו לא תהיה חייבת במס. כך גם תשלום עבור מלווים לעובדים עם מוגבלות נפשית או פיזית חמורה או ממושכת המסייעים להם בביצוע עבודתם, לדוגמא, קורא עבור אדם עיוור או מתורגמן לשפת סימנים.

5. סיכום ממצאים

בחנו 4 מדינות, ב-2 מהן קיים היתר לתשלום שכר מינימום מופחת (ארה"ב ואוסטרליה), אם כי המנגנון שונה מהמנגנון הקיים בישראל. עוד ניתן לראות כי בחלק מהמדינות נושא שכר מינימום מופחת קשור לעובדים עם מוגבלויות המועסקים במפעלים מוגנים ולא כאלה המועסקים בשוק החופשי ועל כן ההתייחסות לנושא זכאות לשכר מינימום קשורה גם להפעלת/סגירת מפעלים מוגנים. מבחינת מערכת המס ניתן לראות כי בכל אחת מהמדינות קיימות הטבות מס אשר מטרתן לעודד אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה ולעודד מעסיקים להעסיקם וכי בכל מדינה הדבר נעשה באופן שונה.

בפרק הבא נבחן כיצד ניתן לעשות שימוש בדיני המס בישראל בכדי לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות ולהוות חלופה לפתרון הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם.

פרק 7 - דיני המס כחלופה לשכר מינימום מותאם

כפי שראינו קידום העסקתם של אנשים עם מוגבלויות הינו נושא מורכב, מחד המדינה מעוניינת בעידוד העסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי, הן במטרה לקדם את זכויותיהם והן בשל היתרונות הכלכליים והחברתיים שבשילובם בשוק התעסוקה. מאידך, העסקת אנשים עם מוגבלויות כרוכה לעיתים בעלויות גבוהות יותר מאשר העסקת אדם ללא מוגבלות ומושפעת מתפיסות חברתיות כלפיהם ולכן ללא עידוד או תמיכה במעסיקים עלול הדבר לגרום להמנעות מהעסקתם. זאת למרות היתרונות המצרפיים שבשילובם בתעסוקה כשנלקחים בחשבון היתרונות עבור המעסיק, האדם עם המוגבלות והחברה בכללותה.

אנשים עם מוגבלויות אינם קבוצה אחידה. לחלקם קל יותר להשתלב בשוק התעסוקה ואחרים זקוקים לתמיכה והתאמות. לפיכך יש לבחון את השאלה האם מגנון אשר מטרתו עידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה צריך להתאים לכלל האנשים המוגדרים כאנשים עם מוגבלויות או רק לאלה המתקשים להשתלב בשוק התעסוקה בעצמם. מכל מקום, על המנגנון הנבחר לעודד גם העסקה של אנשים עם מוגבלות משמעותית אשר כפי שהראינו בפרק 3 בדו"ח זה אחוז המועסקים בקרבם הוא נמוך משמעותית מאחוז המועסקים בקרב אנשים ללא מוגבלות וגם בהשוואה לאנשים עם מוגבלויות בכלל.

כפי שפורט בפרק 4 בדו"ח זה שכר מינימום הוא השכר המינימלי הדרוש לאדם כדי לחיות בכבוד, ותשלום שכר לעובד עם מוגבלות הנמוך משכר המינימום משמעותו פגיעה בכבודו של העובד בכמה מובנים,²²⁴ ראשית, מי שלא עומדת לרשותו הכנסה בגובה שכר מינימום לפחות, לא יוכל לכלכל את עצמו ולחיות בתנאי מחיה מינימליים. שנית, גם אם תנתן השלמת הכנסה באמצעות קצבאות שונות, עדיין מדובר בפגיעה בכבוד במישור היחסיים שבין המעסיק לבין העובד, של בידול עובד עם מוגבלות מכלל העובדים, של חיזוק תפיסות חברתיות על חוסר יכולת וחוסר פרודוקטיביות של העובד ושל אנשים עם מוגבלויות בכלל.

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/payroll/benefits-allowances/disability-related-employment-benefits.html>

²²⁴ כפי שפורט בפרק 4 בדו"ח זה.

לאור האמור וכדי לנסות ולהתמודד עם הפגיעה בזכויות הגלומה בהסדר של תשלום שכר מינימום מותאם, יחד עם ההבנה כי יש חשיבות בעידוד מעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלויות ולאחר שראינו כי לדיני המס מטרות נורמטיביות אשר יש בהן בכדי להשפיע על תפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות, נבחן את האפשרות להשיג את המטרה של עידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה באמצעות דיני המס.

חשוב להדגיש כי הפתרונות המוצגים כאן הינם רק תחילתו של הליך וכי מדובר בכיווני מחשבה ראשוניים אשר יש מקום להרחיב את הדיון בנוגע אליהם, להמשיך ולפתח אותם תוך היוועצות עם האוכלוסיות הרלוונטיות ועם גורמי המקצוע, בכדי להגיע לפתרון. פתרון אשר יתן מענה כולל לעידוד מעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלויות מבלי לפגוע בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ומבלי להטיל נטל כבד מידי על המעסיקים אשר יביא להמנעות מהעסקתם.

1. המטרות העיקריות בעיצוב דיני המס לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות

המטרות עיקריות אותן יש לקחת בחשבון לצורך עיצוב מדיניות המס בעניין אנשים עם מוגבלויות כשהמטרה היא עידוד שילובם בשוק התעסוקה הינן:

א. הסרת חסמים והפנמת החצנות חיוביות אצל המעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלויות:

- חסמים הנובעים מהעלויות הגבוהות יותר בהעסקת אנשים עם מוגבלויות לעומת העסקת עובדים ללא מוגבלות. הוצאות המוטלות הן על המעסיק, והן על העובד, בפרט כאשר עלויות אלו מוכרות לצרכי מס.

- חסמים הנובעים מתפיסות חברתיות המוטות נגד העסקת אנשים עם מוגבלויות. יש לתת משקל לכך שהעסקת אנשים עם מוגבלויות כשלעצמה, מייצרת ערך חיובי (בניגוד לתפישות המוטות) ועשויה לשנות תפיסות חברתיות אלה ולהרחיב את מעגל המועסקים בעתיד.

- הרחבת מספר המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות, עשויה להקטין את תלותם בקצבאות ממשלתיות ובתמיכה משפחתית ולחזק את יכולתם לחיות חיים אוטונומיים. לפיכך, להעסקת אנשים עם מוגבלות החצנה חיובית על החברה בכללותה. נוכח כך מתחזקת החשיבות במתן תמריץ למעסיקים להעסקת עובדים עם מוגבלות. במילים אחרות, הערך אותו מביאים עובדים עם מוגבלות הוא גדול יותר מתפוקת עבודתם. בהרחבת מעגלי השילוב של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה יש ערך נוסף כאמור של שינוי תפיסות חברתיות.

ב. עידוד/הסרת חסמים אצל אנשים עם מוגבלויות עצמם.

הסרת חסמים המעכבים אנשים עם מוגבלויות מלהיכנס לשוק העבודה, בין אם כשכירים ובין אם כעצמאיים.

ג. שמירה על כבודם של אנשים עם מוגבלויות בעת קביעת מנגנוני המס.

מטרה זו מציבה שני אתגרים מרכזיים, ראשית קיים לעיתים מתח מובנה בין הרצון לעודד השתתפות אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה לבין התיג הכרוך בהענקת הטבות לאנשים הזקוקים לעידוד כזה. שנית, קיים מתח בין הרצון לדייק את התמריץ המוענק ולתמרץ דווקא (ורק) אנשים עם מוגבלויות הזקוקים לכך ורק עד כמה שהם זקוקים לכך לבין המורכבות והפגיעה המובנית בזכויות בקיום הערכה חיצונית של יכולות עבודה או בדיקה פרטנית אחרת.

2. הסרת חסמים

כפי שפורט קיימים מספר חסמים אותם יש להסיר בכדי לעודד את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. אחד החסמים כפי שפורט הינו העלויות הגבוהות הכרוכות לעיתים בהעסקתם של אנשים עם מוגבלויות, הן לאנשים עצמם והן למעסיק. הגם שהדין מכיר בחלק מעלויות ההתאמות שנדרשים מעסיקים להוציא בכדי להעסיק אנשים עם מוגבלויות,²²⁵ אחד

²²⁵ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות) לעיל ה"ש 49.

הפתרונות לצמצום הוצאות המעסיק הינו תשלום שכר מינימום מותאם אשר כפי שהראנו מביא עימו פגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. נוכח האמור נבקש להציע מספר פתרונות נוספים אשר עשויים לסייע בהסרת החסמים באמצעות דיני המס.

א. ניכוי הוצאות/פטור לעובד:

שילובו של עובד עם מוגבלות במקום עבודה כרוך לעיתים בהוצאות מיוחדות כגון הסעה מותאמת, מתורגמן ייעודי, ליווי בטיסת עבודה, הכשרות רלוונטיות ועוד. הוצאות אלה יכול שישולמו לעובד או לספקי השירותים על ידי המעסיק או שיצאו מכיסו של העובד עצמו. כך או כך, הוצאות אלה הינן הוצאות יתירות אשר עשויות להוות חסם בפני כניסת העובד לשוק העבודה כפי שצינו לעיל.

ניתן לעמדתנו לקבוע כי הוצאות אלה לא יהיו חלק מבסיס המס של העובד, בין אם בעזרת מנגנון הניכוי ובין אם בעזרת מנגנון הפטור, בין אם העובד הוציא הוצאות אלה מכיסו ובין אם אלה ניתנו לו כהטבה מהמעסיק. זאת בדומה לדין בקנדה המאפשר לטעון ל-"נכות תומכת ניכוי".²²⁶ פתרון דומה ניתן בבריטניה לעניין הפטור.²²⁷ בהתאם למנגנון זה, החלקים המשולמים לעובד בגין אותן "הטבות" הניתנות לשם ההתאמה הדרושה לו במקום העבודה יופחתו מהכנסתו החייבת במס. מצב זה שונה מהמצב היום בו כל הטבה הניתנת מהמעסיק לעובד, ממוסה, ובו הוצאות שהוציא העובד מכיסו אינן מוכרות בניכוי אם אינן נחשבות כהוצאות שהוצאו ב"יצור הכנסה". היתרון המרכזי במנגנון זה הוא הגמישות שהוא מאפשר – בהכרה בהוצאות הרלוונטיות לעובד ספציפי מבלי צורך להדרש לסיווגים ואישורים מורכבים מראש. הנישומים הם שיוציאו את ההוצאות והם שיתבעו את ניכויין.

ניתן לראות בדין ההשוואתי שהכרה דומה ניתנת במדינות אחרות לא רק לאנשים עם מוגבלויות אלא גם לאוכלוסיות נוספות כמו זקנים או חיילים משוחררים.²²⁸ נבקש להציע כי הכרה בהוצאות מסוג זה תהיה עבור כל עובד הזקוק להתאמה ולא רק עבור עובדים עם מוגבלויות. למשל, הוצאה בגין קורס שפה עבור עובד שהינו עולה חדש זקוק להתאמה זו, תהיה מוכרת בניכוי. דוגמא נוספת עשויה להיות הוצאות הנדרשות בשל אמונה דתית (כמו הצורך להימנע מנסיעה בשבת) בצורה הזו נשמר כבודו של העובד עם המוגבלות משום שאינו חריג או "מסכן" שכן כל עובד יקבל את ההתאמה הדרושה לו.

בהקשר זה תתכן ביקורת בעניין פשטות המנגנון או סכנה ל"מדרון חלקלק" אך אנו סבורות כי על אף קשיים אלה, יתרונותיו של פתרון זה עולים על החשש ולכן זהו מנגנון טוב ובוודאי עדיף על המצב החסר בדין היום.

ב. ניכוי הוצאות כלליות למעסיקים:

ניתן להכיר גם בהוצאות בגין התאמות מקום העבודה לעובד עם מוגבלות כהוצאה מותרת בניכוי למעסיק. מעבר למנגנון ההשתתפות בהתאמות הקיים היום, בו תנתן השתתפות על התאמות מסוימות ורק עד הסכומים הקבועים בתקנות, אנו סבורות שיש להשאיר מקום גם ליזמה פרטית של מעסיקים בתחום זה. כך, למשל, אין סיבה שלא להכיר בהוצאה של מעסיק על התאמה והנגשה של מקום העבודה לאנשים עם מוגבלויות גם אם הוצאותיו בעקרון הן הוצאות הוניות. אלה יכולים להיות עובדים או לקוחות. הכרה זו תהווה תמריץ לבעלי העסקים לבצע התאמות אלה ותוריד או תצמצם את החסם שיוצרות אותן עלויות. זאת בדומה לדין

²²⁶ כמפורט ב: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-21500-disability-supports-deduction.html>

²²⁷ כמפורט בפרק 6 בדו"ח זה.

²²⁸ שם.

בארה"ב שם ישנו ניכוי מס על הסרת חסמים אדריכליים ותחבורה במסגרתו בעלי עסקים רשאים לתבוע ניכוי של עד-\$15,000 בשנה.²²⁹

ג. ניכוי מוגבר למעסיקים:

על מנת לתקן את ההטיה של המעסיקים הנמנעים מהעסקת עובדים עם מוגבלויות ועל מנת לגרום להם להפנים את ההחצנות החיוביות שבהעסקתם, למקום העבודה ולחברה בכלל. ניתן להציע חלף מנגנון שכר מינימום מותאם, את ביטול החובה לשלם שכר מינימום לאנשים עם מוגבלויות ולעניק במקביל ניכוי מוגבר למעסיקים בגין הוצאות שכר המשולם לעובדים עם מוגבלות. הכוונה היא ששכר העובדים יהיה מוכר בניכוי של מעל 100% מהשכר המשולם, – נניח -- 125% (האחוז הספציפי ניתן כמובן לשינוי). כלומר, בהנחה ששכר חודשי של עובד עם מוגבלות יעמוד על 10,000 ₪, יוכל המעסיק לנכות מההכנסה החייבת במס 12,500 ₪. פתרון זה מהווה תמריץ עבור מעסיקים להעסיק עובדים עם מוגבלות.

היתרון באפשרות זו הוא כי זו אינה כופה שכר מסוים (כמו שכר מינימום) ואינה דורשת בחינה של יכולת העבודה כלל, אלא מאפשרת לשוק לקבוע את שכר העובד על פי תפוקתו מבלי שיהיה צורך במנגנון פיקוח בירוקרטי שיעריך זאת, כפי שנעשה במנגנון שכר מינימום מותאם.

הקושי בפתרון זה הינו כי עדין יהיו מצבים בהם עובד עם מוגבלות ישתכר פחות משכר המינימום, וישאר תלוי בקצבאות לצורך השלמת הכנסה אשר תאפשר חיים מינימליים בכבוד.²³⁰ כך שפתרון זה המעודד מעסיקים להעסיק עובדים עם מוגבלות, מונע את הפגיעה בכבוד הנובעת ממבחני התפוקה הפרטניים אך עדיין קיימת פגיעה אצל עובדים עם מוגבלות אשר שכרם לא יגיע לשכר המינימום הקבוע בחוק.²³¹

נקודה נוספת המתעוררת כאן היא השאלה כיצד יקבע אילו עובדים יזכו את מעסיקהם בניכוי מוגבר כזה. ניתן להסתמך בהקשר זה על מנגנון ההכרה של המוסד לביטוח לאומי בנכותו של אדם ולהגדיל את אחוז הניכוי ביחס ישיר לאובדן כושר ההשתכרות או אחוזי הנכות שנקבעו לו.

ד. סובסידיות למעסיקים:

ניתן לשקול לתגמל מעסיקים על העסקת אנשים עם מוגבלויות על ידי סבסוד של חלק מהשכר אותו משלם המעסיק לעובד עם מוגבלות, בדומה למנגנון הקיים באוסטרליה.²³² המשמעות היא שמעסיק המעסיק עובד עם מוגבלות במשך תקופת זמן מסוימת, יקבל סובסידיות מוגבלות בסכום עבור השכר. מטרת סבסוד השכר היא עידוד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות, ולהגביר את התחרותיות של אנשים עם מוגבלות בשוק. מנגנון זה עשוי לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות, העובד ירוויח לפחות שכר מינימום אך עדין נותרת פתוחה שאלה הקריטריונים לפיהם תינתן הסובסידיה והאם קריטריונים אלה יכללו בדיקות פרטניות הפוגעות בכבוד. ניתן גם כאן כפי שציינו בנושא הניכוי המוגבר לשקול לתת היתרים לסובסידיות בהסתמך על קביעות קיימות של גופים אחרים בנוגע לאחוזי נכות או אובדן כושר ההשתכרות.

²²⁹ כפי שפורט בפרק 6 בדו"ח זה.

²³⁰ מנגנון כזה, לדוגמא יכול להיות מס מינימום שלילי בגובה % מהשכר אך לא למטה מהשלמה לשכר מינימום. ובמקרה ש"הקפצנו" את השכר על מנת שיגיע לשכר המינימום תוספת של % הולך ופוחת מתוך השכר מעל שכר המינימום על מנת ליצר תמריץ לעובד להגדיל את גובה שכרו.

²³¹ המשך תשלום קצבאות בהתבסס על מבחני הכנסה עלול לפגוע בתמריץ של אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה. חוק לרון כפי שפורט ניסה להתמודד עם קושי זה. דרך נוספת אפשרית להתמודד עם חסם אפשרי זה הינו לנתק את הקשר בין קצבת נכות להכנסה מעבודה אך לכלול אותה כהכנסה לצרכי מס כך שהמס השולי יעלה ככל שההכנסה תהיה גבוהה יותר.

²³² <https://www.dese.gov.au/wage-subsidies>

בהנחה כי אכן יסתמך מנגנון הסובסידיה על הקביעות בנוגע לאחוזי נכות או אובדן כושר השתכרות, יש לקבוע כי גובה הסובסידיה יגדל ככל שכושר ההשתכרות ירד.

ה. תו תקן לעסקים:

עובד עם מוגבלות גם אם תפוקת עבודתו נמוכה משל עובד ללא מוגבלות באותו תפקיד, עשוי להיות בעל ערך עבור המעסיק ועבור מקום העבודה מעבר לתפוקת עבודתו. עובדים עם מוגבלות יכולים להביא איתם ערכים של אחריות, נאמנות, סבלנות ואח' שיכולים לתרום למקום העבודה.²³³ אנו סבורות כי תרומתו של עובד עם מוגבלות יכולה להיות אף גבוהה יותר ולתרום למוניטין של העסק. ניתן להשוות זאת לעסקים "ירוקים" – היום, העיסוק הסביבתי של עסק משמעותי עבור משקיעים וצרכנים ולכן משפיע על הצלחתו של העסק ועל הכנסותיו.²³⁴ נבקש להציע הנפקת תו תקן לעסקים אשר מעסיקים אחוז מסוים של אנשים עם מוגבלויות. התקווה היא כי עם מיתוג נכון של התו, השוק יתמרץ את בתי העסק להעסיק עובדים עם מוגבלויות דרך מנגנון המוניטין. דוגמא לכך ניתן לראות במוצרים הנמכרים היום בבתי העסק השונים ועליהם מדבקה "מיוצר על ידי אנשים עם מוגבלויות".²³⁵ תו תקן עדיף בעינינו על מנגנון כופה המחייב העסקת אחוז מסוים של אנשים עם מוגבלויות כפי שקיים היום, בעיקר כשמדובר על עסקים קטנים ועל מנגנון קומונדיפיקטיבי (כלומר גורם למסחור המוגבלות).

ו. מס הכנסה שלילי:

אנו מציעות לאפשר מס הכנסה שלילי לאנשים עם מוגבלויות שהוצאות הכרוכות בשילובם בשוק התעסוקה עולות על הכנסותיהם, קרי – נוצר הפסד כספי מעצם השילוב בשוק התעסוקה. זאת במטרה לתמרץ אותם להשתלב בשוק התעסוקה למרות מנגון הקצבאות. ניקח לדוגמא מצב בו עובד עם מוגבלות משתכר 5,000 ₪ בחודש אך הוצאותיו כדי שיוכל להגיע למקום העבודה ולעבוד עומדות על 6,000 ₪, משמע עולות על הכנסותיו. במצב כזה נרצה לשלם לאותו עובד מס הכנסה שלילי שיהפוך את היציאה לעבודה לכדאית עבורו. הליך זה אינו קשור למעסיק ומאפשר לאדם עם מוגבלות לפעול בדיסקרטיות במידה שהוא מעוניין בכך ובצורה הזו נשמר כבודו.

ז. זיכוי לעובדים עם מוגבלות:

כמפורט לעיל, מנגנון הזיכוי חוזר על עצמו בדין ההשוואתי בתצורות שונות. ניתן לאמץ מנגנון זה כך שאדם עם מוגבלות, יהיה זכאי לנקודות זיכוי ממס. נקודות הזיכוי יפחיתו את המס שעליו לשלם, במקרה שבו הוא מגיע לסף המס. במקרה שהוא אינו מגיע לסף המס ישולם סכום הזיכוי ויתווסף להכנסתו הפנויה (בדומה לנקודות קצבה). היתרון במנגנון הזיכוי (להבדיל למשל ממנגנון הניכוי) הוא בכך שההטבה הגלומה בנקודות הזיכוי הינה פחות רגרסיבית. בעוד מנגנון הניכוי מפחית את ההכנסה החייבת (ולפיכך גובה ההטבה הגלומה בו היא פונקציה של שיעור המס השולי המוטל על הנישום), מנגנון הזיכוי הוא סכום קבוע ושווה בין נישומים במדרגות מס שונות. כך למשל, ניכוי של 1,000 ש"ח למי ששיעור המס השולי שלו מגיע ל-50% יגדיל את הכנסתו הפנויה ב-500 ש"ח בעוד אותו ניכוי למי ששיעור המס השולי שלו עומד על 10% יגדיל את הכנסתו הפנויה של הנישום ב-100 ש"ח בלבד. זיכוי בגובה 300 ש"ח לעומת זאת, יגדיל את ההכנסה הפנויה של שני הנישומים ב-300 ש"ח. זיכוי לתשלום יוסיף את 300 הש"ח גם להכנסתו הפנויה של מי שאינו מגיע לסף המס.

²³³ זיו וגלעד לעיל ה"ש 38.

²³⁴ דוגמא לכך ניתן למצוא ב"מיתוג הירוק" של עיריית תל-אביב-יפו, זמין בכתובת:

<https://www.tel-aviv.gov.il/Forms/%D7%9E%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%A%20%D7%9E%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%92%20%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf>

²³⁵ דוגמא לכך ניתן למצוא בפרסומים של עמותת אנוש, זמין בכתובת:

<https://www.enoshop.co.il/%d7%90%d7%95%d7%93%d7%95%d7%aa-%d7%94%d7%97%d7%a0%d7%95%d7%aa>

ההצעות המפורטת בפרק זה כאמור, מטרתן להיות נקודת הפתיחה בהליך מחשבתי יחד עם גורמים נוספים המשפיעים על קביעת מדיניות המס בישראל. ביקשנו להראות כאן כי קיימים פתרונות מיישמים, אשר חלקם פועלים במדינות אחרות בעולם אשר יתכן ויש בכוחם לקדם את המטרה לשמה נקבע ההסדר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם, אך באופן בו תתבטל או לפחות תצומצם באופן משמעותי הפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

סיכום:

זכותם של אנשים עם מוגבלויות לתעסוקה כמו גם חשיבות שילובם בתעסוקה בשוק החופשי אינה מוטלת בספק. היא אף מעוגנת באופן מפורש בחוק השוויון ובאמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות. למרות זאת, אנשים עם מוגבלויות נתקלים בחסמים שונים בבואם לנסות ולהשתלב בשוק התעסוקה. חלקם נובעים מהעדר נגישות או התאמות וחלקם נובעים מתפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות בכלל וכאלה העוסקות ביכולתם להשתלב בשוק התעסוקה בפרט.

כדי להסיר חלק מהחסמים יש חשיבות בעידוד מעסיקים להעסיקם, הן מבחינה כלכלית והן מבחינת שינוי התפיסות החברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות. עידוד מעסיקים ישפיע באופן ישיר על האנשים אשר יועסקו, וגם באופן עקיף על שינוי תפיסות חברתיות כלפי אנשים עם מוגבלויות ויכולותיהם ובכך עשוי הדבר להביא לשילוב מספר גדול יותר של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בעתיד.

כפי שהראינו במטרה לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות ובמטרה לסייע לאנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה נקטה ונוקטת המדינה בשורת פתרונות, ביניהם הפעלת מסגרות של תעסוקה מוגנת, תוכניות לתעסוקה נתמכת, השתתפות בעלויות ההתאמות במקום העבודה, איסור הפליה על בסיס מוגבלות בקבלה לעבודה, בתנאי העסקה ובפיטורין, הטלת חובת ביצוע התאמות על מעסיקים כחלק מאיסור ההפליה וקביעת חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלויות במקומות עבודה. בנוסף לכל אלה גם מתן היתר לתשלום שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלויות בהתאם למבחני יכולת עבודה אותם הם עוברים.

ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם מטרתו להפוך את העסקתם של אנשים עם מוגבלויות לכדאית למעסיק בכך שישלם לעובד שכר הנמוך משכר המינימום אותו הוא מחויב לשלם לכל עובד אחר באותו תפקיד. חרף היתרונות אותם מציגים התומכים בהיתר ובין היתר אטרקטיביות העובד בשל התשלום המופחת, המאפשרת מעבר לתעסוקה בשוק החופשי מתעסוקה מוגנת או נתמכת, יחסי עובד מעסיק בין הצדדים והשתתפות בנטל ההעסקה המוטל על המעסיקים, לטעמנו הפגיעה בזכויות במקרה זה גוברת על היתרונות.

מבחינת התפוקה הנעשים על בסיס מוגבלות בלבד מחרגיגים אנשים עם מוגבלויות מכלל האוכלוסיה ומקבעים תפיסות חברתיות בנוגע לעובד הנבדק ולאנשים עם מוגבלויות בכלל; תשלום שכר הנמוך משכר המינימום אינו מאפשר חיים בכבוד ומותיר אנשים עם מוגבלויות תלויים בקצבאות; הבחנה בין עובד "רגיל" לעובד עם מוגבלות היא הבחנה אשר משפיעה הן על העובד והן על אנשים עם מוגבלויות כקבוצה; ובנוסף, תשלום על בסיס מבחני תפוקה בלבד משמעותו ויתור על ערכים נוספים בשוק העבודה.

הראנו כי עצם ההיתר לתשלום שכר הנמוך משכר המינימום חרף החשיבות אותה מייחסת מדינת ישראל לשכר המינימום לכל עובד הוא חריג, וכי היתר כזה ניתן רק לקבוצת אוכלוסיה אחת נוספת, לבני נוער. הראינו את הדמיון שבהיתר בין שתי הקבוצות למרות ההבדלים המהותיים ביניהן וטענו כי עצם הדימיון בהסדר המשפטי בין הקבוצות משקף תפיסות חברתיות שאינן עולות בקנה אחד עם זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד ולהשתתפות שוויונית בחברה. מעבר לכך מהווה הדמיון בין הקבוצות פגיעה נוספת בזכויותיהם של אנשים עם

מוגבלויות בכך שהוא מבסס תפיסות של תלות, חוסר עצמאות וחוסר אוטונומיה כלפי אנשים עם מוגבלויות, תפיסות העומדות בניגוד לעקרונות הקבועים בחוק השוויון ובאמנה.

עוד הראינו כי ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם לא הביא לשינוי בהיקף התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות וכי הפערים בין אנשים עם מוגבלויות המועסקים בשוק החופשי לבין עובדים ללא מוגבלות לא הצתמצמו. הראינו גם כי רק בשתי מדינות נספות קיים היתר דומה (אוסטרליה וארה"ב) וכי גם שם נשמעת עליו ביקורת ונעשים נסיונות לצמצמו.

ביקורת זו, יחד עם ההכרה בחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה וההכרה בכך שיש חשיבות בעידוד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי מבלי שהדבר יטיל עליהם נטל כבר מידי, הביאו אותנו לבחון אפשרויות חלופיות לעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. אפשרויות בהן סיוע למעסיקים ועידוד אנשים עם מוגבלויות להשתלב בשוק התעסוקה לא יביאו לפגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות לכבוד ולהשתתפות שוויונית בחברה וזאת באמצעות דיני המס.

הראנו את המטרות הנורמטיביות של מערכת המס, והצבענו על כך כי שיקולי זהות ושיקולי קהילה עשויים להשפיע על האופן בו מתייחסת מערכת המס אל אנשים עם מוגבלויות. הראנו כי כבר היום ניתן למצוא התייחסות של דיני המס בישראל אל אנשים עם מוגבלויות אם כי מדובר בהתייחסות מועטה, וגם זו הקיימת היא אינה מבטאת מדיניות קוהרנטית בכל הנוגע לשילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה. בחנו את הדברים במספר מדינות נוספות בחינה ממנה ניתן ללמוד כי כל מדינה עושה שימוש שונה בדיני המס לצורך עידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה.

ההבנה כי דיני המס עשויים לספק פיתרונות לעידוד העסקתם של אנשים עם מוגבלויות יחד עם הביקורת אותה הצגנו על ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם וההבנה כי יש חשיבות בעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, הובילה אותנו לבחון את האפשרויות לעשות שימוש בדיני המס כחלופה להיתר לתשלום שכר מינימום מותאם. הצגנו את המורכבות שבמציאת פתרון אשר יעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות מבלי לפגוע בזכויותיהם, את המטרות המרכזיות בהן יש להתחשב לצורך עיצוב מדיניות המס בתחום זה ומספר פתרונות מיסויים אפשריים כגון ניכוי הוצאות/פטור לעובד, ניכוי הוצאות התאמה למעסיקים, ניכוי מוגבר של הוצאות שכר למעסיקים, סובסידיות למעסיקים, תו תקן לעסקים, מס הכנסה שלילי וזיכוי לעובדים עם מוגבלות. הצגנו את יתרונות כל אחת מהאפשרויות כמו גם את הקשיים הקיימים בה.

אנו מקוות שדו"ח זה יעלה לדיון את הביקורת על ההיתר הקבוע בתקנות שכר מינימום מותאם ואת הצורך לשוב ולדון באפשרויות חלופיות ולא פוגעניות לעידוד שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה. במסגרת הדיון אנו סבורות כי יש מקום לבחון את האפשרויות לשימוש בדיני המס לצורך קידום מטרה זו. הפתרונות האפשריים אשר עלו במסגרת דו"ח זה מהווים בסיס לדיון. יש צורך להרחיבם, לבחון את ההשלכות של כל אחת מהפתרונות שהוצעו על מנת להגיע לפתרון מיטבי אשר יעודד את העסקתם של אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה תוך שמירה על זכותם לכבוד, לשוויון, לאוטונומיה ולהשתתפות שוויונית בחברה.

רשימה ביבליוגרפית

חוקים

- חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.
- חוק עבודת הנוער, התשי"ג - 1953.
- חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז – 1957.
- חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט - 1959 [נוסח משולב].
- חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל - 1970.
- פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א – 1961.
- חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962.
- חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשכ"ח – 1968
- חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט – 1969.
- חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית- התפתחותית), התשכ"ט - 1969.
- חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל – 1970.
- חוק שכר מינימום, התשמ"ז – 1987.
- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח – 1988.
- חוק הקלות לחרש, התשנ"ב – 1992.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995.
- חוק שכר מינימום (תיקון מס' 2), התשנ"ז – 1997.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
- חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס – 2000.
- חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א - 2001.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה - 2005.
- חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו - 2005.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 11), התשס"ז – 2007.
- חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז - 2007.
- חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח - 2007.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח – 2008.
חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו - 2016.
חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב – 2022.

תקנות

תקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי), התשט"ז - 1956.
צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957.
תקנות שכר מינימום (נוער עובד וחניכים), התשמ"ח – 1987.
תקנות שכר מינימום מותאם (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב - 2002.
תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו - 2006.
תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשנ"ג - 2013.
תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח-2018.

הצעות חוק, דברי הסבר ודברי הכנסת

הצעת חוק עבודת הנוער, התשי"ב - 1952 ה"ח 296.
דברי הכנסת, מתאריך 30/3/1987, כמפורסם בכתובת:
https://fs.knesset.gov.il/11/Plenum/11_ptm_530865.PDF
דברי ההסבר להצעת חוק שכר מינימום, התשמ"ז- 1987.
דברי ההסבר להצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון – ביטול מבחן הכנסה), התשע"ה – 2015.
דברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 101) (קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה), התשס"ז – 2007.
הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 101) (קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה), התשס"ז – 2007.
דברי ההסבר להצעת החוק זכויות של אדם עם מוגבלות המועסק כמשתקם, התשס"ז – 2007.

אמנות בינלאומיות

האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989)(אושררה וכנסה לתוקף בשנת 1991).

האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב- 13.12.2006)(אושרה בשנת 2012).

פסקי דין

ע"א 631/79 אידר נ' פקיד שומה ירושלים פד"י לו(2) 223 (1982).

בג"ץ 7081/93 שחר בוצר ואח' נ' המועצה המקומית "מכבים רעות" ואח' פ"ד נ(1) 19 (1996).

בג"ץ 6790/98 אברץ נ' פקיד הבחירות ירושלים פ"ד נב(5) תשנ"ח/תשנ"ט 335 (1998).

ע"ע (ארצי) 440/99 ורה ברמן נ' משה ישראלי, קונדיטוריית פילאס, פד"ע לז 807 (2002).

בג"צ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) 817 (2001).

בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך פ"ד נו(5), 834 (2002).

בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל פ"ד נט(2) 135 (2004).

בע"א 4107/09 בן עוז שמואל נ' פקיד שומה חיפה (נבו) 10.8.2011):

רע"פ 4717-11 סגא אנטרפרייז (ישראל)(1996) בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התמ"ת (פורסם בנבו, 6/1/13).

עת"א (מינהליים מרכז) 4051-01-19 קריב נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 10.5.2020).

ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ (פורסם בנבו 10/10/2021).

ספרים ומאמרים

אלישבע ברק-אוסוסקין "הלעולם קוגנטי? דרכו של בית הדין בנתיבי ההגמשה לאור עקרון תום הלב" ספר אליקה ברק-אוסוסקין, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים 59, 104 (2012).

נטע זיו, שגית מור ואדוה איכנגרין "מבוא לימודי מוגבלות בעברית - שדה אקדמי בהתהוות לימודי מוגבלות: מקראה 38 (שגית מור, נטע זיו, ארלין קנטר, אדוה איכנגרין וניסים מזרחי עורכים, 2016).

נטע זיו ודבורית גלעד "שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק והבניה חברתית של מוגבלות" לימודי מוגבלות: מקראה 83 (שגית מור, נטע זיו, ארלין קנטר, אדוה איכנגרין וניסים מזרחי עורכים, 2016).

שירלי אברמי ואריק רימרמן "חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל – האומנם שוויון זכויות?" ביטחון סוציאלי 68, 51 (תשס"ה).

עינת אלבין ושגית מור, ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל, עבודה חברה ומשפט ט"ו 75 (2018).

תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב וישראל קצ'נובסקי "מגמות באי-ציות לחוק שחר מינימום – המקרה הישראלי" **ביטחון סוציאלי** 82, 12 (2010).

מירי אנדבלד ואורן הלר "התמורה לעבודה ותרומתה לחילוץ מעוני: ישראל בראיה בינלאומית" **3 המוסד לביטוח לאומי מנהל המחקר והתכנון** (2014).

צילי דגן "הוצאה מוכרת" **עיוני משפט** לא(2), 257 (2009).

נטע זיו "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 813 (יורם רבין עורך, 2004).

שגית מור "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה מתיקון הפרט לתיקון החברה" **עיוני משפט** לה 97 (2012).

פאינה מילמן-סיון "עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות" **עיוני משפט** לו 317 (2013).

גדעון ספיר "הצדקות לחובה לערוך התאמות בתחום התעסוקה בעבור אנשים עם מוגבלות" **משפט וממשל** יג, 435 (2011).

אריק רימרמן ושירי כץ "מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון" **ביטחון סוציאלי** 65, (2004).

אריק רימרמן, שירלי אברמי וטל ארטן-ברגמן "מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקה זכויות" **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות** 287, 291 (אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן עורכים 2007).

מחקרים, דו"חות, פרוטוקולים ונהלים.

דו"ח הועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלויות (1997).

תרצה ליבוביץ, **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות**, מדריך לחוק (2001).

שלי לוי, שכר מינימום – סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2006).

אריק רימרמן, צילי דגן, מיכל סופר, רוני רוטלר וליאור משאלי, דו"ח בנושא תעסוקה, רווחה ומיסוי של אנשים עם מוגבלויות בישראל, המוסד לביטוח לאומי (2011).

אתי וייסבלאי, **עבודת בני נוער** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2011).

פרוטוקול מס' 61 משיבת הועדה לזכויות הילד (27 במאי 2014).

דוח מבקר המדינה (דוח שנתי 64ג) בנושא "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", התשע"ד – 2014.

מיכל אלפסי-הנלי, **שכר מינימום מותאם לעובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת, כמה נקודות למחשבה...**, משרד הכלכלה-מחקר וכלכלה, 5 (2014).

תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית, תארא ייעוץ וניהול פרויקטים מחלקת המחקר (2016).

הוראות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים 5.7 "שירותי תמיכה לתקשורת עבור אנשים עם לקות שמיעה" (5.1.2017).

הוראות משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים 6.4 "החזר חלקי של מיסים לנושאי תעודת עיוור/לקוי ראייה" (5.1.2017).

דניז נאון, דפנה הרן, חגית סופר-פורמן, אופיר פינטו, רבקה פריאור, גורמים המקדמים ומעכבים השתלבות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית לאחר תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון), **מחקרים לדין** 124 (2017). פורסם ב:

https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_124.pdf

דו"ח צללים לעניין יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2020), זמין בכתובת: https://law-clinics.biu.ac.il/files/lawclinique/shared/alternative_report_civil_society_forum_israel.pdf

אילון ברכפלד, מדד התפוקה כחסם בתעסוקת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשוק קפיטליסטי (2021).

אנשים עם מוגבלות בישראל 2021: נתונים סטטיסטיים נבחרים, כפי שעובדו על ידי מכון ברוקדייל ופורסמו על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/pwd_statistics_2021/he/sitedocs_pwd_statistics_2021.pdf

אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 עובדות ומספרים, מאירס גזינט ברוקדייל, פורסם בכתובת:

https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2021/11/HEB_Facts_Figures_2021.pdf

"מדריך זכויות מס לאנשים עם מוגבלות" **רשות המיסים בישראל** (8.7.2021) בכתובת: <https://www.gov.il/he/departments/guides/guide-to-tax-rights-for-people-with-disabilities?chapterIndex=1>

"החזר מיסים על רכישת מכשיר פקסימליה" **משרד הרווחה והביטחון החברתי** (15.8.2021) פורסם בכתובת: <https://clickrevaha.molsa.gov.il/product-page/1>

Legislation and Court cases

Fair Labor Standards act (FLSA), 29 U.S.C. § 203 (1938).

Section 504 of the Rehabilitation act, 29 U.S.C. § 701(1973).

Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C. § 126 (1990).

House Resolution 3086 (Fair Wages for workers with Disabilities Act), 2011.

Ken Capone Equal Employment Act (2016).

Olmstead v. L.C., 527 U.S. 581 (1999).

The Equality Act 2010.

Disability Service Act 1986.

Federal Disability Discrimination Act 1992.

The Canadian Charter of Rights and freedoms (1982).

Fair Workplaces, Better Jobs Act, 2017.

Articles and Books

James Charlton, *Nothing about us without us: disability oppression and empowerment* (1998).

Michal Oliver, *The Politics of Disablement: A Sociological Approach*, New York: St. Martin's Press (1990).

Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of nations* 2 (E. Cannan ed., London, Methuen, 4th ed., 1925) (1904).

Sue Ashtiany, *The Equality Act 2010: Main Concepts*, 11 *International Journal of Discrimination and the Law* 29 (2011).

Cimera, Robert E.; Wehman, Paul; West, Michael; & Burgess, Sloane. "Do Sheltered Workshops Enhance Employment Outcomes for Adults with Autism Spectrum Disorder?" *Autism*. 16, 87 (2012).

que Clément, *Renewing Human Rights Law in Canada*, 54(2) *Osgoode Hall L. J.* (2017).

Tsilly Dagan, *Commuting*, 26 *Virginia Tax Review* 185 (2006).

Tsilly Dagan, *The Currency of Taxation*, 84 *Fordham Law Review* 2537 (2016).

Tsilly Dagan, *Ordinary People, Necessary Choices: A Comparative Study of Childcare Deductions*, 11 *Theoretical Inquiries in Law* 588 (2010).

Janet E. Lord and Michael Ashley Stein, *United States Ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Would it Make a Difference?*, *Advancing the rights of Persons with Disabilities: A Us-Iran Dialogue on Law, Policy, and Advocacy* 21, 22 (2011).

¹Mary Ann McColl, Rebecca Bond, David W. Shannon and Charles Shortt, *People with Disabilities and the Charter: Disability Rights at the Supreme Court of Canada Under the Charter of Rights and Freedoms*, 5(1) *Canadian J. of Disability Studies* 183, 184 (2016).

Piggott, L., & Grover, C. *Retrenching Incapacity Benefit: Employment Support Allowance and Paid Work*, *Social Policy and Society*, 8, 159 (2009).

Melia Preedy, *Subminimum or Subpar? A Note in Favor of Repealing the Fair Labor Standards Act's Subminimum Wage Program*, 37 *Seattle University L. Rev.* 1097 (2014).

Roger J. Stancliffe, *Inclusion of Adults with Disability in Australia: Outcomes, Legislation and Issues*, 18-10 *International Journal of Inclusive Education*, 1053, 1054 (2014).

William P. Quigley, “A Fair Day’s Pay for a Fair Day’s Work”: Time to Raise and Index the Minimum Wage, 27 St. Mary’s L. J. 513, 516 (1996).

Reports and Guides

National Council on Disability Report on Subminimum Wage and Supported Employment, 7 (2012), *available at*:

<http://www.ncd.gov/publications/2012/August232012> .

Samuel R. Bagenstos, The Case Against the Section 14(c) Subminimum Wage Program, 2, *available at*:

<http://thegao.org/wp-content/uploads/2012/03/Bagenstos.pdf>

Michelle Diament, Congress Passes Bill Limiting Sheltered Workshop Eligibility (2014), *available at*: <https://www.disabilitycoop.com/2014/07/10/congress-sheltered-eligibility/19500/>

House of Lords Select Committee on the Equality Act 2010 and Disability, The Equality Act 2010: The Impact on Disabled People (2016), *available at*:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldseqact/117/117.pdf>

Maryland Department of Disabilities, Individuals with Disabilities: Minimum Wage and Community Integration-Ken Capone Equal Employment Act Annual Report (2019).

Disability employment services, Supported Wage System in Open Employment Handbook available at:

https://www.jobaccess.gov.au/sites/default/files/documents/06_2021/supporte-d-wage-system-open-employment-handbook-may-2021_0_0.pdf

Inclusion Australia, Wage equity and more choices in employment for people with an intellectual disability (2022) available at:

<https://www.inclusionaustralia.org.au/wp-content/uploads/2022/04/ADE-research-brief-April-2022.pdf>

Government of Canada, Your Guide to the Canadian Charter of Rights and Freedoms available at:

<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/how-rights-protected/guide-canadian-charter-rights-freedoms.html>

Websites

https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights/govil-landing-page

<https://www.gov.il/he/Departments/legalInfo/crpd>

https://www.gov.il/he/departments/news/public_employers_quota_compliance_2020_news

https://www.gov.il/he/departments/news/employment_survey_corona_news

https://www.gov.il/blobFolder/reports/pwd_statistics_2021/he/sitedocs_pwd_statistics_2021.pdf

<https://www.btl.gov.il/benefits/Disability/Pages/100per.aspx>

<https://www.gov.il/he/departments/topics/molsa-people-with-disabilities-employment/govil-landing-page>

<https://www.gov.il/he/Departments/units/disabilities-dep>

<https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99.aspx>

www.dol.gov/whd/FOH/FOH_Ch64.pdf

<https://www.dol.gov/agencies/eta/wotc/>

<https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/tax-benefits-for-businesses-who-have-employees-with-disabilities>

<https://www.eeoc.gov/fact-sheet/facts-about-disability-related-tax-provisions>

<https://askjan.org/topics/taxinc.cfm>

<https://www.eeoc.gov/fact-sheet/facts-about-disability-related-tax-provisions>

<https://askjan.org/concerns/State-Vocational-Rehabilitation-Agencies.cfm>

http://www.kslegislature.org/li_2018/b2017_18/statute/079_000_0000_chapter/079_032_0000_article/079_032_0117_section/079_032_0117_k/

<https://www.gov.uk/access-to-work>

<https://www.gov.uk/government/publications/work-choice-background-information-note/1-work-choice-statistics-background-information-note>

<https://www.litrg.org.uk/tax-guides/disabled-people-and-carers/help-employees-and-self-employed>

<https://www.litrg.org.uk/tax-guides/tax-credits-and-benefits/tax-credits/what-working-tax-credit>

<https://www.jobaccess.gov.au/employment-assistance-fund-eaf>

<https://www.australianapprenticeships.gov.au/aus-employer-incentives>

<https://www.dese.gov.au/wage-subsidies>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/segments/tax-credits-deductions-persons-disabilities/disability-tax-credit.html>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-21500-disability-supports-deduction.html>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/registered-disability-savings-plan-rdsp.html>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/payroll/benefits-allowances/disability-related-employment-benefits.html>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-21500-disability-supports-deduction.html>

<https://www.tel-aviv.gov.il/Forms/%D7%9E%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%9A%20%D7%9E%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%92%20%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A7.pdf>

<https://www.enoshop.co.il/%d7%90%d7%95%d7%93%d7%95%d7%aa-%d7%94%d7%97%d7%a0%d7%95%d7%aa>